

Manuel Maio Gonçalves da Silva

**“O poder local e a organização política e
administrativa do Estado português: evolução no regime
político democrático vigente”**



Universidade Fernando Pessoa
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Porto | 2017

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Manuel Maio Gonçalves da Silva

**“O poder local e a organização política e
administrativa do Estado português: evolução no regime
político democrático vigente”**



Universidade Fernando Pessoa
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Porto | 2017

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Manuel Maio Gonçalves da Silva

**“O poder local e a organização política e
administrativa do Estado português: evolução no regime
político democrático vigente”**

Orientador: Professor Doutor Paulo Vila Maior

Trabalho apresentado à **Universidade Fernando Pessoa**
como parte dos requisitos para a obtenção do grau de
Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais

RESUMO

A dissertação tem como tema central o poder local em Portugal, no período compreendido entre a instauração da democracia e a atualidade, assentando nos seguintes temas: modelo de organização política e administrativa do Estado; regiões administrativas e autarquias locais (ordenamento do território); administração pública local (governança, democracia local e políticas públicas).

A dissertação expande o papel do poder local e da administração local no desenvolvimento do território e das populações locais: governação da administração pública autárquica; autonomia local e a descentralização política e administrativa; responsabilidade política e administrativa dos órgãos do poder local; regiões administrativas e autarquias locais no ordenamento do território, com uma abordagem às regiões e ao processo de referendo realizado em 1998; autoridades territoriais e as divisões administrativas; reforma do território e da legislação autárquica; administração pública local, com enfoque na governança da ‘coisa pública’, nos instrumentos afetos à democracia local e nas políticas públicas e seu impacto. Assim, produz-se um enquadramento sobre o papel das autarquias locais, não só na organização política e administrativa do território nacional, como na própria evolução estrutural (regional e local).

Paralelamente, a dissertação é conduzida numa estratégia de recensão dos instrumentos legais e doutrinários e da recolha de várias teorias temáticas publicadas. Há uma dicotomia que permanece na ‘ordem do dia’ e no debate político e institucional. O poder central (Estado) concentra políticas, meios e recursos, permanentemente contestados pelas populações e os eleitos locais. Estes reivindicam mais autonomia, descentralização e transferência de meios e recursos que proporcionem mais desenvolvimento e uma melhor coesão social e territorial, com fundamento na proximidade das autarquias locais aos cidadãos e no melhor conhecimento dos seus problemas e necessidades.

A recente “Reforma da Administração Local” (RAL) de 2013 (contestada por muitos eleitos locais e algumas forças políticas), trouxe alterações significativas na definição do território (das freguesias) e no regime jurídico e financeiro das autarquias. Esta questão é tratada, tendo de ser enquadrada na intervenção externa a que o país foi

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

sujeito (ajustamento económico e financeiro) a partir de 2011 e perante o impacto observado na autonomia e organização do poder local.

Palavras-chave: autarquias locais; autonomia local; regiões administrativas; eleitos locais; organização e administração; poder local; políticas públicas; reforma da administração local.

ABSTRACT

The dissertation focuses on organisation of local power in Portugal. The approach is based on the establishment of the democratic regime (in 1974) and contemporaneity, and addresses the following topics: the Portuguese model of political and administrative organisation; administrative regions and local authorities (territorial planning); local public administration (governance, local democracy and public policies).

The dissertation follows several aspects that identify the role of local power and local administration as determinants to development of the territory and of local populations: the governance of local public administration; local autonomy and political and administrative decentralisation; political and administrative responsibility of local authorities; administrative regions and local authorities in the territorial planning function, with a focus on the regions and the referendum process carried out in 1998; territorial authorities and administrative divisions; the reform of the territory and local legislation; local public administration, with an emphasis on local governance, the instruments that affect local democracy and public policies and their impact. The outcome is a framework on the role of local authorities, not only in the political and administrative organisation of the territory, but also in the structural (regional and local) evolution itself.

At the same time, the dissertation reviews legal instruments and the appropriate literature. There is a crucial in the political and institutional debate. The central power concentrates policies, means and resources, which is permanently contested by populations and local elected representatives. The former ask more autonomy, decentralisation and the transfer of resources that provide more development and better social and territorial cohesion, based on the proximity of local authorities to citizens and better knowledge of their problems and needs.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

The recent "Local Administration Reform" (RAL) of 2013 (contested by many local elected officials and some political parties) has brought significant changes in the definition of the territory (of the parishes) and in the legal and financial regime of local authorities. This issue is addressed bearing in mind the external assistance the country faced (economic and financial adjustment) from 2011 onwards and in view of the impact observed in the autonomy and organisation of local power.

Keywords: local authorities; local autonomy; administrative regions; local representatives; local organisation and administration; local power; public policies; local administration reform.

ÍNDICE

Resumo	V
Introdução	01
Capítulo I – O modelo de organização política e administrativa do Estado Português	05
1. O Estado e a organização do poder político	06
1.1. As autarquias locais, a organização e os primeiros instrumentos legais pós 1974	09
1.2. O poder local e a governação da administração pública autárquica	16
2. A autonomia local e a descentralização política e administrativa	19
2.1. Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL)	21
2.2. Descentralização política e administrativa	23
3. A responsabilidade política e administrativa dos órgãos do poder local	27
3.1. O Estatuto dos Eleitos Locais (EEL)	28
3.2. A Tutela Administrativa (TA)	31
3.3. Código do Procedimento Administrativo (CPA)	34
Capítulo II – As regiões administrativas e as autarquias locais: ordenamento do território	36
1. A organização do território e os instrumentos legais	38
1.1. A partilha do ordenamento do território	38
1.2. As bases das políticas públicas do ordenamento do território	39
2. As regiões administrativas <i>versus</i> autarquias locais	41
2.1. O referendo à regionalização	43
2.2. As autoridades territoriais e as divisões administrativas: regiões NUTS	45
2.3. As regiões e a regionalização	48
3. Autarquias locais e administração local: a reforma do território e da legislação autárquica (2013)	51
3.1. A reforma da administração local	52
3.2. Objetivos gerais da reforma da administração local	53
Capítulo III – Administração pública local: governança, democracia local e políticas públicas	61
1. A governança do poder local: procedimentos e exigências	63

1.1. Instrumentos de regulação e governação dos municípios, das freguesias e das entidades intermunicipais	64
1.2. Instrumentos administrativos e financeiros de governação das autarquias locais e das entidades intermunicipais	71
2. Democracia local: processo eleitoral, referendo local e estatuto da oposição	81
2.1. Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto – Eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais e alteração do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais	81
2.2. Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto – Regime jurídico do referendo local	82
2.3. Lei n.º 24/98, de 26 de junho – Estatuto do direito de oposição	83
3. Políticas públicas do Estado e das autarquias locais: análise e avaliação do impacto	83
3.1. A reforma do Estado e da Administração Pública (central e local) – “menos Estado, melhor Estado”	85
3.2. Análise e avaliação do impacto das políticas públicas na administração central e local	88
Conclusão	92
Referências bibliográficas	97

Índice de quadros

Quadro I – Resultados do referendo às Regiões Administrativas 1998.11.08	44
Quadro II – Resultados referendo alcance regional 1998.11.08	44
Quadro III – Delimitação de cada nível de NUTS de um Estado-membro limiares de dimensão demográfica	47
Quadro IV – Entidades Intermunicipais NUTS III	67
Quadro V – Universo do Setor Empresarial Local (SEL) em 2009	79
Quadro VI – Distribuição das empresas do Setor Empresarial Local (SEL) em 2009	80
Quadro VII – Criação ou aquisição de participação social em empresas do Setor Empresarial Local (SEL)	80

Índice de figuras

Figura I – Estado Autarquias Locais Entidades Intermunicipais	12
Figura II – Poder Local ‘	13
Figura III – Os ‘poderes’ do poder local	17
Figura IV – Descentralização Centralização – Desconcentração Concentração	27
Figura V – Mapa da proposta de Regiões Administrativas	44
Figura VI – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ...	50
Figura VII – Mapa das Entidades Intermunicipais (EI) NUTS III	68

Índice de abreviaturas

ANAFRE	– Associação Nacional de Freguesias
ANMP	– Associação Nacional dos Municípios Portugueses
BCE	– Banco Central Europeu
CA	– Código Administrativo
CCDR	– Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDRN	– Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte
CCP	– Código dos Contratos Públicos
CDA	– Código da Divisão Administrativa
CE	– Conselho da Europa
CEAL	– Carta Europeia de Autonomia Local
CEE	– Comunidade Económica Europeia
CNE	– Comissão Nacional de Eleições
CPA	– Código Procedimento Administrativo
CRP	– Constituição da República Portuguesa
CSE	– Conselho Superior de Estatística
DGAL	– Direção Geral da Administração Local
DVRAL	– Documento Verde da Reforma da Administração Local
EEL	– Estatuto dos Eleitos Locais
EI	– Entidades Intermunicipais
FAM	– Fundo de Apoio Municipal
FCM	– Fundo de Coesão Municipal
FEF	– Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFF	– Fundo de Financiamento das Freguesias
FGM	– Fundo Geral Municipal
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FRM	– Fundo de Regularização Municipal
FSM	– Fundo Social Municipal
GOP	– Grandes Opções ao Plano
IMI	– Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	– Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis
INE	– Instituto Nacional de Estatística
IRC	– Imposto sobre o Rendimento Coletivo

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

IRS	– Imposto sobre o Rendimento Singular
IUC	– Imposto Único de Circulação
IVA	– Imposto de Valor Acrescentado
LBGPSOTU	– Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
LCPA	– Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LCTCP	– Lei sobre Crimes de Titulares de Cargos Políticos
LEA	– Lei Eleitoral Autárquica
LEO	– Lei do Enquadramento Orçamental
LFL	– Lei das Finanças Locais
NUTS	– Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OE	– Orçamento do Estado
PA	– Plano de Atividades
PLD	– Plano de Desenvolvimento Local
PNPOT	– Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território
PNR	– Plano Nacional de Reformas
POCAL	– Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	– Plano Plurianual de Investimento
PRACE	– Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	– Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
RAL	– Reforma da Administração Local
RCM	– Resolução Conselho de Ministros
RFAL	– Regime Financeiro das Autarquias Locais
RFAL EI	– Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAL	– Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJIGT	– Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SEL	– Setor Empresarial Local
SIMPLEX	– Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
SNE	– Sistema Estatístico Nacional
TA	– Tutela Administrativa
UE	– União Europeia

INTRODUÇÃO

A dissertação de mestrado encerra um conceito programático específico: discorrer sobre um determinado tema, abordando de uma forma abrangente a revisão bibliográfica, de forma apurada, teórica e empírica, promovendo um ordenamento sistemático das ideias recolhidas e subsequente conclusão acerca do tema escolhido. A dissertação consubstancia uma sùmula crítica sobre um tema específico, trabalhado com alguma minúcia na revisão das obras e fontes selecionadas, evidenciando o domínio do conhecimento por parte do autor relativamente ao problema elencado, que permita uma leitura e compreensão acessível, enquadrada numa metodologia moderna comum às Ciências Sociais (Fernandes, 1993).

A temática escolhida – *“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”* – reflete a discussão na sociedade portuguesa sobre o modelo de organização do Estado português *versus* a autonomia política e administrativa do poder local. É nesta perspetiva que se coloca em debate a vantagem de o poder local integrar a administração pública descentralizada e como instrumento congruente (legítimo) de participação no processo de reforma do Estado, nas suas mais diversas vertentes, em particular no domínio das políticas públicas locais, que promovam o desenvolvimento das regiões e do país. A proximidade às populações, acrescido do sentido apurado na aplicação e administração das políticas de coesão social e territorial (administrativa, económico, infraestrutural, urbanística, cultural, ambiental e social), confinam os princípios avocados ao poder local. Daí a verdadeira apetência do poder local para assumir esse papel assertivo na reforma e na modernização do Estado como parte integrante do processo, cujo objetivo mais visível represente a redução do peso da burocracia e dos custos de contexto associados, agilizando os procedimentos e produzindo uma melhor oferta de serviços e respostas.

Sob o ponto de vista metodológico, a dissertação assenta na leitura e na revisão bibliográfica de várias publicações de autores que têm publicado nesta área especializada e do conhecimento, bem como na recolha de produção legislativa e documental certificada. Recorreu-se, ainda, a um trabalho de pesquisa e recolha de outras fontes, particularmente na Biblioteca da Universidade Fernando de Pessoa, na Biblioteca Municipal do Porto, na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Região Norte (CCDRN), na Secretaria de Estado da Administração Pública e Local (SEAPL) e na Assembleia da República. Assenta, ainda, na experiência adquirida pelo autor ao longo de doze anos no desempenho de cargos autárquicos (deputado municipal e presidente de junta de freguesia), permitindo uma observação empírica e sistematizada da organização do Estado e da administração local. Daí que este desafio, para além de aliciante sob o ponto de vista da atualização e valorização do conhecimento, pretenda oferecer um conjunto de reflexões críticas e de conclusões substantivas sobre o tema.

O problema a investigar aborda a evolução do poder local, consubstanciada mais recentemente na reforma do território e da administração local ocorrida em 2013 com a entrada em vigor de novos instrumentos legais aplicados à administração do território. A evolução do aparelho do Estado e dos modelos de organização política e administrativa, ocorrida no decurso dos últimos cerca de quarenta anos, confere uma vasta massa crítica de conteúdos (políticos e legislativos), propiciando uma avaliação do desenvolvimento do país e dos territórios sob a tutela da administração autárquica. O enquadramento situa-se na análise das medidas políticas e legislativas adotadas neste período de observação, cuja avaliação permite fazer uma leitura sobre os objetivos e o impacto das mesmas, numa perspetiva dicotómica que aborde o desenvolvimento local e do país: centralismo *versus* descentralismo; concentração *versus* desconcentração; autonomia *versus* dependência. Numa análise empírica, parece ter estado sempre presente no espírito e na opção política dos decisores políticos o progresso dos territórios e a qualidade de vida das populações, muito embora se possa questionar se esses desideratos foram sempre conseguidos, ao longo do período em crise, quando permanece na agenda política a grande questão de fundo: a reforma do Estado e do modelo de organização política e administrativa, numa perspetiva descentralizadora da administração, como já advertia Alexandre Herculano, em meados do século XIX quando proclamava, na Carta aos Eleitores do Círculo de Sintra, Ajuda, 22 de maio de 1858:

Não receeis que a descentralização seja a desagregação. O governo central há de e deve ter sempre uma ação poderosa na administração pública; há de e deve cingi-la; mas cumpre restringir-lhe a esfera dentro de justos limites, e os seus justos limites são aqueles em que a razão pública e as demonstrações das experiências provarem que a sua ação é inevitável. O âmbito desta não deve dilatar-se mais.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Em cerca de quarenta anos de poder local democrático, a produção legislativa aplicada às autarquias locais e aos eleitos locais é muito densa e complexa, tomando por base e referência a Constituição da República Portuguesa (CRP). Os instrumentos legais mais visíveis e aplicados à administração local são, entre outros: o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), a Tutela Administrativa (TA), a Lei sobre os Crimes de Titulares de Cargos Políticos (LCTCP), o Código do Procedimento Administrativo (CPA) e a Lei Eleitoral Autárquica (LEA). Portugal ratificou a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) e adotou as medidas nela consagradas, representando esse documento um instrumento determinante à afirmação da autonomia do poder local. Os princípios da solidariedade e da subsidiariedade, previstos em diversos instrumentos emanados da União Europeia (UE) e no próprio CEAL, fundamentam a evolução do quadro de competências das autarquias locais: do ‘regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias’ (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro), e do ‘quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais’ (Lei n.º 159/99, de 11 de maio).

No que diz respeito à divisão administrativa do território, foi feita uma única reforma neste período – a Reforma da Administração Local – produzida em consequência da intervenção externa e do resgate financeiro programado no plano de ajustamento económico e financeiro negociado com a UE, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Foram extintas várias freguesias, que se agregaram e formaram Uniões de Freguesia, implicando a redução de 4.259 para 3.092 freguesias. Foram, ainda, criadas as Entidades Intermunicipais (EI), reformado o Setor Empresarial Local (SEL), racionalizado o pessoal de apoio político nas autarquias, e alterado o RJAL e a Lei das Finanças Locais (LFL). Quanto aos municípios (308), a reforma previa, somente, a probabilidade de as câmaras municipais de baixa densidade populacional se fundirem voluntariamente, numa ótica de racionalização, ganhos de escala e gestão conjunta dos recursos e meios disponíveis, processo que não obteve a adesão dos autarcas.

O objetivo de aprofundamento do conhecimento nesta área – o poder local e a administração pública – partiu de uma base teórica (revisão de literatura temática e especializada), associada à experiência na administração autárquica vivenciada pelo

autor. A recolha, leitura e tratamento da matéria publicada permitiu estudar e consolidar o conhecimento sobre o poder local e a organização do Estado, particularmente nestes últimos cerca de quarenta anos, numa perspetiva de avaliação dos procedimentos (atualizados) vigentes na administração da ‘coisa pública’. Assim, optou-se pela formulação de uma “sistematização *à priori*”, elaborando-se um projeto esquemático das variáveis e dos itens sobre os quais incide a pesquisa (Fernandes, 1993, p.145). Para a edificação da estrutura e metodologia da pesquisa e do desenvolvimento da dissertação, a leitura das obras referenciadas na parte final deste trabalho (bibliografia), assim como a consulta de legislação e sítios (internet) certificados, serviram como orientação formal dos conteúdos e da aplicação das regras e métodos de elaboração deste trabalho científico produzido na área das ciências sociais. O esquema dos métodos e técnicas de observação e análise constituiu o fio condutor do modelo escolhido, particularmente no que toca à observação documental e à observação direta (Fernandes, 1993, p. 166).

Este trabalho de pesquisa permite observar de uma forma consistente o papel que representa o poder local no desenvolvimento sustentado dos diversos ecossistemas – social, económico, ambiental e territorial – assente num processo de descentralização de competências (próprias e delegadas), com a transferência de mais meios e recursos provindos do Orçamento de Estado (OE). Na complexidade das assimetrias regionais, da desertificação do interior, dos territórios de baixa densidade populacional e da necessidade de criação de empresas, emprego e desenvolvimento económico (local e nacional) – particularmente em períodos de conjuntura desfavorável – o poder local pode dar um contributo inestimável ao crescimento, sustentabilidade e estabilidade do país, consubstanciado no desenvolvimento e no bem-estar coletivo das populações.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

CAPÍTULO I – O MODELO DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS

A existência do Estado decorre da própria existência do homem, a qual sempre se estrutura por um conjunto de ditames ou regras organizacionais, por mais minimalistas que o sejam.
(Seara et al., 2013, p. 7)

A política é uma arte, apesar de muitos pensadores a definirem dentro de uma multiplicidade de opiniões, aparecendo definida como filosofia, metafísica, ética, teologia, ideologia, arte ou ciência. Amaral (2009, p. 19) manifesta discordância desta abordagem ao definir política como “(...) uma atividade humana, do tipo competitivo, que tem por objeto a conquista e o exercício do poder.” Já para Marcel Prélot e Marcello Caetano, “(a) política tem a ver essencialmente com o Estado, ou melhor, com a conquista e o exercício do poder, reconhecendo estes autores que também existem fenómenos de poder fora do Estado, exemplificando nas comunidades municipais.” (Amaral, 2009, p. 22) Para outros autores – Georges Burdeau, Maurice Duverger e R. A. Dahl – “(...) a conceção exposta é demasiado restrita, carecendo de ser ampliada de forma a considerar como essência da política todo o fenómeno de poder em qualquer sociedade humana.” (Amaral, 2009, pp. 22-23)

Segundo Amaral (2014, p. 93), o Estado pode ser definido como “(...) uma comunidade de pessoas que, a fim de realizar os seus ideais de bem comum, institui num dado território, por autoridade própria, um poder capaz de dirigir a vida coletiva.” O Estado, sendo uma ideia de comunidade e um aparelho do poder, constitui uma combinação de três elementos essenciais: povo, território e poder político. Segundo a CRP de 1976, Portugal é um Estado de direito, com uma realidade sociológica e política bem definida, assente nas instituições democráticas e na sociedade civil, sendo que “(...) a sua organização repousa na «medida do direito» (democrático, atenta a respetiva legitimação), como bem refere Gomes Canotilho, para quem o direito deve ter sido como uma forma de ordenação racional e vinculativa de uma comunidade organizada.” (Seara et al., 2013, pp. 7-8)

A CRP de 1976 veio consagrar um modelo de organização do Estado português, assente em dois princípios fundamentais: “(...) na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

(artigo 1.º). Assim, “(o) Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática” (artigo 3.º, n.º 2), sendo parte das tarefas fundamentais do Estado “(d)efender a democracia política, (...) promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo, (...) bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais, e (...) promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional” (artigo 9.º, alíneas c), d) e g)).

1. O Estado e a organização do poder político

O poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição. (artigo 108.º da CRP de 1976, 7ª. Revisão, 2005)

As funções e poderes do Estado são dois conceitos próximos, mas diferentes. As funções do Estado são entendidas “(...) como modelos de ação em que se manifesta o exercício do poder público.” (Amaral, 2014, p. 112) Os poderes do Estado, teorizados por John Locke e Charles Montesquieu, assentam na “necessidade da distribuição dessas funções por diversos órgãos de soberania, [e] ao princípio da separação de poderes.” (Amaral, 2014, p. 112) Na Constituição, como instrumento formal que regula o funcionamento do Estado, “(...) aparece indicada como correspondendo a essa causa, a função política que lhe encontramos a de satisfazer a necessidade de uma *imagem* que contribui para a eficácia do Poder, isto é, para a generalização da obediência.” (Moreira, 2009, p. 148) O sistema constitucional português assenta num modelo semipresidencialista, isto é, num “sistema de governo de democracia representativa que junta as seguintes características: há um Presidente eleito por sufrágio popular e que dispõe de poderes constitucionais significativos e há um Governo que politicamente responde perante o Parlamento.” (Novais, 2007, p. 141) Nos regimes semipresidenciais, o poder executivo divide-se entre o Presidente da República, que nomeia o primeiro-ministro, e o governo, cujos ministros são escolhidos pelo primeiro-ministro e tomam posse perante o presidente da república (Freire, 2012).

Quanto à organização do poder político – poderes do Estado – a CRP define a formação, composição e competência dos órgãos de soberania do Estado, que são o presidente da república, a assembleia da república, o governo e os tribunais (artigo 110.º). Ao **presidente da república** cabem funções próprias, bem definidas, com

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

poderes de moderação e de procura de consensos, cumprindo e fazendo cumprir a Constituição (artigos 120.º-140.º). Quanto ao poder local, a **assembleia da república** tem competências para legislar sobre a eleição dos titulares dos órgãos do poder local, sobre a criação, extinção e modificação de autarquias locais, sobre o estatuto jurídico das autarquias locais (incluindo o regime das finanças locais), sobre as bases do ordenamento do território, sobre o urbanismo e sobre o regime e forma de criação das polícias municipais (artigos 164.º-165.º). Quanto ao **governo**, como órgão de condução da política geral do país e superior administração pública, as suas competências políticas, legislativas e administrativas são muito vastas, desde a marcação de eleições autárquicas, superintender a administração indireta (institutos públicos, empresas públicas e fundações) e o exercício da tutela sobre esta e a administração autónoma (associações públicas e autarquias locais) – (artigos 182.º-201.º). Os **tribunais** têm competência para administrar a justiça em nome do povo e assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados (artigos 202.º-224.º).

Seara et al. (2013, p. 7) previnem, que “(n)a verdade, (...) o Estado não pode ser visto numa perspetiva monista, [devendo] antes ser visto como o somatório de tudo o que proporcione a última forma de concentração, organização e institucionalização do político (da polis), em que a população e o território constituem os elementos de ligação do conceito ao mundo sensível.” E acrescentam, numa alusão ao pensamento crítico de alguns autores, que “(a) ideia de Estado foi-se consolidando ao longo da história, ao ponto de hoje já se configurar como inviável a manutenção de uma sociedade (enquanto tal) sem que lhe seja subjacente, no plano organizacional, uma efetiva estruturação do poder político, assim como dos direitos e deveres dos elementos humanos que a compõem.” (Seara, et al., 2013, p. 7) Este enquadramento da organização política do Estado assenta numa distinção formal entre órgãos e respetivos poderes, como instituto de afirmação política e social perante a sociedade e os eleitores (representados). Para Moreira (2009, p. 158), “(o) principal elemento dos sistemas políticos é a sede do Poder, e todo o processo político se traduz essencialmente numa luta pela sua ocupação e manutenção.”

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

O articulado da CRP de 1976, ancorado no princípio da autonomia política e administrativa do poder local, definiu o modelo de estrutura das autarquias locais, o funcionamento dos seus órgãos representativos e a prossecução das atribuições, competências e organização. Neste sentido,

(o)s legisladores da primeira Constituição democrática portuguesa consideraram necessário disseminar os partidos pela sociedade, como forma de representação política, depois de uma ausência de meio século, desde a ditadura militar e durante o regime autoritário. Para construírem uma rede de estruturas locais, os partidos precisaram de encontrar suportes reais nas comunidades locais. (Almeida, 2013, p. 31)

No âmbito da organização do poder político, a CRP inscreve quatro áreas distintas e complementares aos órgãos de soberania: as regiões autónomas (Açores e Madeira); o poder local; a administração pública; e a defesa nacional (artigos 225.º-276.º). O poder local representa um lugar de relevo (a par das regiões autónomas), como centro de uma autonomia política e administrativa da organização do poder político, definindo a CRP o seguinte quadro jurídico-político do poder local: categorias de autarquias locais e a divisão administrativa; descentralização administrativa; património e finanças locais; órgãos deliberativos e executivos; referendo local; poder regulamentar; tutela administrativa; pessoas das autarquias locais (artigos 235.º-243.º). Nas categorias das autarquias locais, a CRP define as freguesias, municípios e a região administrativa (artigos 244.º a 262.º), estando ainda incluídas as organizações de moradores, “(...) a fim de intensificar a participação das populações na vida administrativa local em área inferior à da respetiva freguesia” (artigos 263.º, n.º 1 e 265.º). Sendo conferidas às autarquias locais atribuições e competências de natureza administrativa, conforme previsto na CRP – ‘descentralização democrática da administração pública’ e ‘descentralização administrativa’ (artigos 6.º, n.º 1 e 237.º, n.º 1, respetivamente) – e na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (artigo 111.º), torna-se relevante enunciar os objetivos da Administração Pública plasmados na CRP, como visando “(...) a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos aos cidadãos”, sendo ainda importante enfatizar que “(o)s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei” (artigo 266.º, nos 1 e 2). E acrescenta a CRP que “(a) Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações, [e que] (...) a lei estabelecerá

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas” (artigo 267.º, nºs 1 e 2).

Esta forma de distribuição dos poderes do Estado põe em causa as doutrinas de John Locke, Jean Jacques-Rousseau e, particularmente, de Charles Montesquieu, na medida em que

(e)ste processo dialético de concentração cada vez maior do poder do aparelho de Estado e de reivindicação crescente do poder local exigirá um esforço de capacidade de imaginação criadora, por forma que sejam encontrados as formas e os mecanismos de regulação e de auto-regulação do sistema político, que continuamente se complexifica. Se isso não se conseguir, a distribuição do poder no interior da sociedade global tenderá a constituir-se no principal foco de conflitualidade. (Fernandes, 1997, p. 74)

À distribuição do poder entre o Estado e as autarquias locais está associado o conceito de relações entre poderes públicos, sendo necessário analisar o modelo constitucional da sua repartição. Assim, Folque (2004, *cit.* Moreira, 1997, p. 17), esclarece que “(a) distribuição de poder – quando não reduzida a um instrumento formal – responde a exigências de limitação do poder do Estado: «ideia de administração autónoma surge naturalmente associada a todas as representações tendentes a limitar a ação direta do Estado».”

1.1. As autarquias locais, a organização e os primeiros instrumentos legais pós 1974.

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. (artigo 235.º, n.º 2, da CRP)

Perceber a história da administração pública (central e local), induz a avaliar os avanços e recuos, as coerências e as contradições, expressas nas sucessivas reconfigurações produzidas ao longo dos tempos. Permite, ainda, revisitarmos os acontecimentos políticos pós-revolução liberal de 1820, cujas profundas e estruturais reformas ao modelo de organização política e administrativa do Estado ainda perduram (em parte) até aos dias de hoje. Mouzinho de Albuquerque (o principal artífice da reforma administrativa) definiu que, “(o) Estado antigo, alicerçado no poder real e na desigualdade dentro da lei – que condicionava a própria natureza particular e restrita das

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

leis – seria substituído pelo Estado-Nação, em que a lei, de caráter geral e igual para todos os cidadãos-súbditos, elaborada pelos representantes da nação, fundamentaria o poder.” (Pereira, 2009, p. 87) De facto,

(e)m 1974, o município encontrava-se malvisto aos olhos dos políticos e a implantação do regime democrático impôs rupturas fomentando a descentralização e a autonomia municipal. Assim, os órgãos autárquicos passaram a ser eleitos sem necessidade de homologação por parte do poder central, a democracia local foi inaugurada com a realização das primeiras eleições autárquicas, a 12 de dezembro de 1976. (Bilhim, 2004, p. 10)

Na sequência da revolução de 25 de abril de 1974, um novo paradigma emergiu no poder local. Segundo o artigo 235.º, n.º 1 da CRP, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. “A expressão «autarquia local» chega ao nosso ordenamento jurídico proveniente de Itália, tendo conhecido generalização pela Constituição de 1933 e difuso de Marcello Caetano.” (Rebelo, 2007, p. 155) Caetano teve “(...) o cuidado de não considerar as autarquias locais administração indireta do Estado-administração porque não prosseguem fins do Estado e, antes interesses próprios das populações respetivas, mas não acolhe no conteúdo da noção a eleição dos órgãos destas pessoas coletivas públicas.” (Oliveira, 2013, p. 127) As autarquias locais sofreram uma longa evolução ao longo dos últimos dois séculos, quer na organização administrativa e respetivas atribuições, quer no modelo de repartição de poderes e competências entre o Estado e as comunidades locais. A construção de um novo modelo de administração pública, assente nas autarquias locais e no processo de autonomia e descentralização, constitui uma das principais realizações do regime político democrático de 1974, contribuindo para a sua maturação e consolidação. No entanto, “(o) poder local tem também válido, por vezes, mais pelas esperanças que abre e pelas simbologias de que se reveste do que pelo seu real funcionamento como democracia participativa.” (Fernandes, 1997, p. 79)

O Estado unitário (artigo 6.º, da CRP) não é incompatível com a descentralização política (Amaral, 2014). Este conceito enquadra o princípio da distribuição de poderes, não se tratando de dividir o poder, mas de repartir tarefas de natureza administrativa da competência do Estado central, vertidas em atribuições e competências por outras instituições da administração pública, particularmente das autarquias locais. A soberania é una e indivisível, de acordo com o artigo 3.º, n.º 1 da CRP. O constitucionalista Jorge

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Miranda enfatiza que “(o) Estado Português continua unitário (artigo 6.º, n.º 1), sem embargo de ser também descentralizado – ou seja, capaz de distribuir funções e poderes de autoridade por comunidades, outras entidades e centros de interesses existentes no seu seio.” (Miranda, 1997, p. 367)

O artigo 6.º, n.º 1 da CRP é explícito quanto define que o Estado “(...) respeita na sua organização e funcionamento [os] princípios da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública.” No domínio dos princípios da separação de poderes entre órgãos e da sua interdependência, a CRP estatui que “(n)enhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei” (artigo 111.º). Segundo Fernandes (1997, p. 85), “(a) sociedade local aparece configurada sob a forma de uma comunidade em que se encaixam diversas comunidades menores.” Nesta configuração, o poder local em Portugal assenta numa democracia representativa, na mesma lógica do poder central, não como um contrapoder, mas como uma circunstância diversa de existência democrática (Fernandes, 1997). Com efeito,

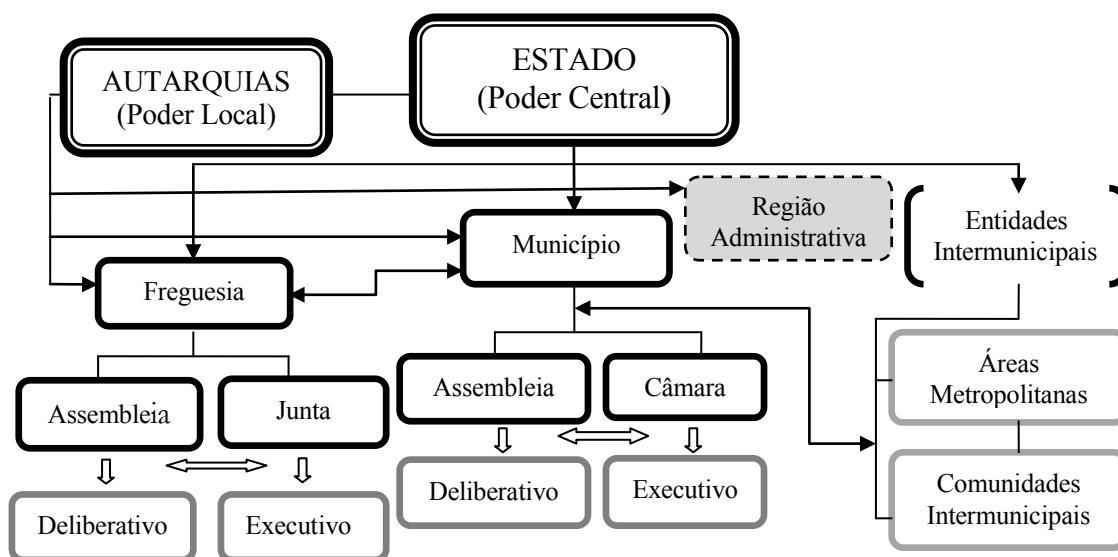
(s)ufragadas pelo voto das populações locais, as autarquias têm autonomia administrativa, financeira e patrimonial, dispendo de poder regulamentar próprio, dentro dos limites da constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar, pois os órgãos competentes do Estado verificam o cumprimento da legalidade por parte dos órgãos do poder local. (Gaio, 1995, p. 5)

Autarquia local e autonomia local são expressões sinónimas, embora a primeira tenha uma característica mais formal – forma de organização administrativa e territorial – conforme definição contida no artigo 235.º da CRP, e a segunda apresenta um substrato de natureza material – relacionado com matérias como os interesses, as atribuições e as competências submetidas à descentralização administrativa (artigo 237.º). A autonomia do poder local, que em termos intrínsecos está presente na organização política do Estado, está sujeita a normas e regras, sob alçada da tutela administrativa. Aos tribunais de competência impende dirimir conflitos entre a administração pública local e as diversas entidades associadas, coletivas ou singulares, bem como decidir sobre matérias que resultem da violação de normas legais, administrativas ou penais pelos órgãos

autárquicos e pelos próprios autarcas, individualmente, bem como das entidades equiparadas.

No continente, as autarquias locais estão organizadas nas seguintes categorias: freguesias, municípios e regiões administrativas, podendo a lei estabelecer nas grandes áreas urbanas e nas ilhas outras formas de organização territorial (artigo 236.º da CRP). Segundo Oliveira (2013, p. 128), “(a)s autarquias locais são pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados dos residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes.” Perante a legislação mais recente – Lei n.º 75/2013 – o modelo de organização do poder local assenta na figura *infra*, onde as entidades intermunicipais, não sendo propriamente autarquias locais, têm uma missão importante, a um nível intermédio entre o Estado e os municípios, com atribuições e competências próprias e delegadas (do Estado central e dos municípios), embora não disponham de autonomia política eleitoral. Os seus órgãos executivos não resultam do sufrágio direto e universal dos cidadãos eleitores, mas antes de eleições realizadas pelos respetivos pares titulares dos cargos políticos dos órgãos municipais (artigos 69.º, 74.º, 83.º, 88.º e 94.º da Lei n.º 75/2013).

Figura I – Estado | Autarquias Locais | Entidades Intermunicipais



Fonte: dados recolhidos pelo autor.

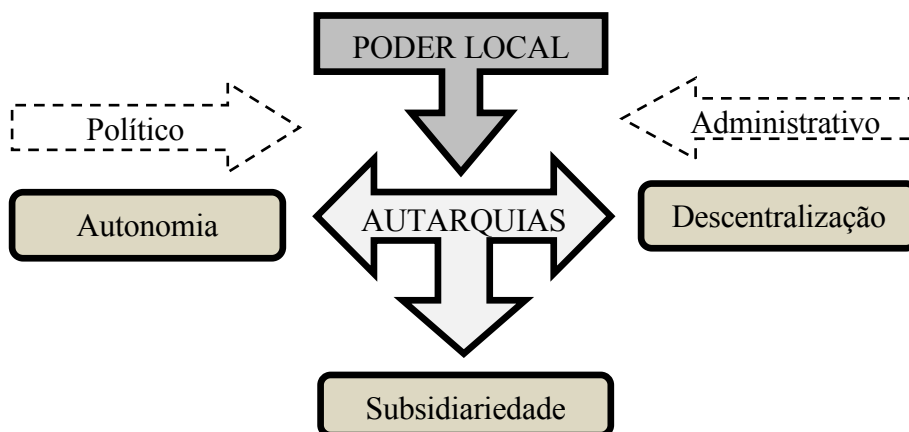
“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Um poder central, por mais esclarecido, por mais sábio que o imaginemos, não pode compreender por si só os aspetos da vida de um grande povo. (Tocqueville, 2008, p. 97)

Os princípios constitucionais – autonomia, subsidiariedade e descentralização – conferem às autarquias locais dois poderes distintos: o poder administrativo e o poder político. Na sequência da reforma da administração local, resultante da Lei n.º 75/2013, operou-se o reforço dos princípios da descentralização e da autonomia, dando novas atribuições e competências às autarquias locais e aos titulares dos respetivos órgãos, com a definição de um quadro de atribuições para as entidades intermunicipais e de competências para os seus órgãos e respetivos titulares (áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e comunidades intermunicipais), tendo o legislador observado o previsto no artigo 236.º, n.º 3, da CRP ao institucionalizar estas entidades “como outras formas de organização territorial autárquica.”

As atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais assentam no respeito pelos princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos.

Figura II – Poder Local



Fonte: dados recolhidos pelo autor

Na primeira fase da implementação do poder local pós 25 de abril de 1974 (1976-1986), registou-se uma produção legislativa densa e complexa, resultante da necessidade de melhorar os diplomas e da instabilidade política vivida nesta primeira fase da democracia, com alternâncias de poder. Considera-se de particular interesse apreciar alguns desses diplomas, “(...) uns de inspiração dos sucessivos Governos e

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

outros de origem parlamentar.” (Pereira e Luis, 1987, p. 7) As primeiras eleições autárquicas ocorreram em 12 de dezembro de 1976, tendo o governo, com autorização legislativa da assembleia da república, produzido os primeiros diplomas legais neste domínio: Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de setembro – normas definidas na Constituição quanto à estrutura, competência e funcionamento dos órgãos das autarquias locais; Decreto-Lei 701-B/76, de 29 de setembro, ratificado pela assembleia da república, em 20 de outubro de 1976, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 757/76 de 21 de outubro – lei eleitoral autárquica.

Apesar das várias alterações à CRP (sete revisões) e da alternância política e governativa ocorrida desde 1976, permanece imutável o registo consuetudinário e o escopo do paradigma do poder local democrático – autonomia, subsidiariedade e descentralização administrativa. No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 701-A/76 estava vertido, para efeitos de funcionamento das autarquias locais, que “(a)lém da lei eleitoral respetiva, manda a Constituição que o Governo legisle, assim, sobre esses órgãos, em termos provisórios, mas que desde já os habilitem a funcionar de acordo com os princípios constitucionais.” O diploma consagrava a freguesia (assembleia e junta) e o município (assembleia, câmara e conselho municipal) como autarquias locais, sendo omissos quanto à região administrativa. De facto, este diploma (até pelo seu carácter provisório) previa, em particular, a organização dos órgãos, a apresentação das candidaturas, a constituição, composição, instalação e funcionamento dos órgãos das autarquias locais. Quanto às competências, o diploma legal era minimalista, referindo-se exclusivamente à assembleia de freguesia e ao seu presidente, e à assembleia municipal e ao seu presidente. O artigo 44.º era claro quanto ao princípio da independência: “(o)s órgãos do poder local são independentes dentro do âmbito da sua competência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas e ou anuladas pela forma prevista na lei.” Assim, quanto às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais e ao seu regime financeiro, em tudo que não estivesse previsto no diploma o mesmo remetia para fixação na lei e, até à sua publicação, mantinha-se em vigor a legislação aplicável (artigo 50.º).

No seguimento daquele articulado, foi publicada a Lei 79/77, de 25 de outubro, que definiu pela primeira vez o quadro do ‘regime das atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos’ (revogando parte significativa do Decreto-Lei n.º

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

701-A/76). Esta lei revogou várias normas do Código Administrativo (CA) na parte respeitante às autarquias locais (artigo 114.º, n.º 1) e fixava a data, até 31 de dezembro de 1978, para a revisão desse diploma. Acrescentava, ainda, que seria objeto de legislação própria toda a restante matéria que continuava transitoriamente a ser regulada pelos Decretos-Lei n.º 701-A/76 e 701-B/76. Posteriormente, foi produzida pela assembleia da república a Lei do Recenseamento Eleitoral – Lei n.º 69/78, de 3 de novembro – e a lei que criou a Comissão Nacional de Eleições (CNE) – Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro – instrumentos legais que possibilitaram um maior rigor no processo de recenseamento dos cidadãos e uma maior transparência dos processos eleitorais no domínio da organização, controle e fiscalização.

Apesar do prazo fixado na Lei 79/77 para a (sua) revisão (31 de dezembro de 1978), só em 1984, através do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, do governo de Mário Soares (sob autorização legislativa concedida pela assembleia da república, através da Lei n.º 18/83, de 6 de setembro), é que se produziu a primeira alteração da legislação sobre as autarquias locais, mais profunda sobre a definição das atribuições, mais completa sobre a competência dos respetivos órgãos, mais específica no seu conteúdo e mais sistematizada na sua organização. O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 100/84 reconhecia que a Lei n.º 79/77, que serviu de funcionamento dos órgãos democraticamente eleitos, “enfermava [entre outras] de diversas lacunas, imperfeições técnico-jurídicas e deficiências de sistematização, que importa corrigir à luz da experiência acumulada ao longo de mais de 6 anos”, e acrescentava, que o objetivo da revisão consistia na “efetiva consolidação e reforço de um poder local verdadeiramente autónomo e forte, após o processo de consulta às autarquias locais.” Ainda no preâmbulo, e referindo-se às inovações e alterações mais relevantes, o diploma acrescentava que, “omite-se a referência ao distrito, face à sua não caracterização como autarquia local, mas como apenas unidade administrativa territorial de natureza distinta, bem como o normativo correspondente à tutela administrativa.” O diploma particularizava uma disposição inovadora relativa às causas da perda de mandato dos membros eleitos, como as decorrentes da inscrição em partido político diverso daquele pelo qual se apresentaram a sufrágio e pela prática sistemática de ilegalidades graves verificadas em inspeção, inquérito ou sindicância. O diploma remetia para o plenário do órgão a competência para declarar a perda de mandato dos seus membros (artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 100/84). A tutela administrativa foi mais tarde regulamentada pela Lei

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

n.º 87/89, de 9 de setembro, e quanto às decisões da perda de mandato e dissolução dos órgãos autárquicos ou entidades equiparadas, o diploma remetia a sua competência para os tribunais administrativos de círculo (artigo 11.º).

Pereira e Luis (1986, p. 15) recuperam a descrição de Marcello Caetano (1956, p. 145) sobre a definição de atribuições, como “os fins ou interesses que as pessoas coletivas visam prosseguir.” Isto é, as atribuições das autarquias locais representam “(...) os interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas.” (Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84) O Decreto-Lei n.º 100/84 foi alterado pela Lei n.º 25/85, de 12 de agosto, que completou algumas das atribuições das autarquias locais, acrescentou algumas competências, aperfeiçoou o funcionamento dos respetivos órgãos e alterou algumas normas sobre a perda de mandato. Outros diplomas legais estruturantes sobre o poder local foram publicados na primeira década (1976-1986), uma década de grande produção legislativa, fase importante e decisiva de afirmação e consolidação do poder local democrático.

1.2. O poder local e a governação da administração pública autárquica

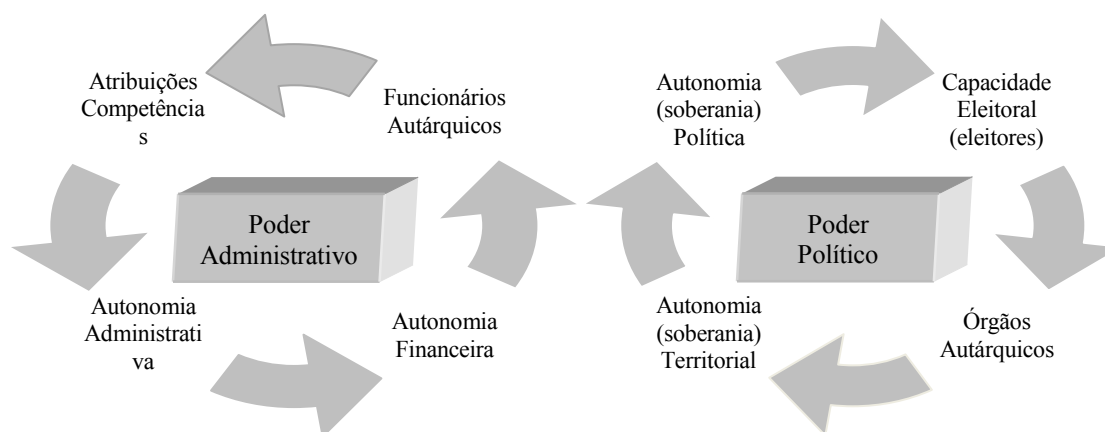
O poder local, com o incremento que vem tomando, é, em grande parte, o resultado do lento processo de consolidação da democracia em Portugal, nas últimas décadas. (Fernandes, 1977, p. 183)

O poder local em Portugal está organizado numa lógica de democracia representativa. Integra a estrutura organizativa do Estado, dispõe de instrumentos legislativos que lhe outorgam autonomia política e territorial, consubstanciada numa efetiva autonomia administrativa e financeira. É importante notar que “(u)ma das mais impressionantes características do nosso sistema organizacional e político reside na garantia de existência de uma administração autónoma local, programática e veementemente consagrada na Lei Fundamental, ao ponto de constituir um limite material da própria revisão constitucional.” (Seara et al., 2013, p. 8) O poder local possui capacidade eleitoral própria, órgãos políticos locais (deliberativos e executivos), atribuições e competências próprias, funcionários que integram os quadros de pessoal das autarquias, bem como autonomia para elaborar e executar orçamentos (receitas e despesas – correntes e de capital), cumprir as medidas deliberadas nas grandes opções do plano (plano de atividades e plano plurianual de investimento).

Os princípios orientadores da função autárquica aplicáveis aos órgãos autárquicos, para além dos usos e costumes decorrentes da *good governance*, estão fixados na Lei n.º 75/2013 (RJAL) e no Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (CPA): **princípio da especialidade** – determina que os órgãos autárquicos só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições que lhe são cometidas (art.º 45.º do RJAL); **princípio da independência** – determina que os órgãos das autarquias locais são independentes no âmbito das suas competências e as deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na lei (art.º 44.º do RJAL); **princípio da legalidade** – impõe aos órgãos da administração pública o dever de atuação em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhe estão atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos (artigo 3.º, n.º 1 do CPA).

Estes princípios traduzem o alicerce da administração pública autárquica, assente no exercício das prerrogativas da autonomia do poder local, cujas responsabilidades e desafios são cada vez mais exigentes perante os cidadãos, no respeito pelos valores intrínsecos da democracia, expresso na transparência e no rigor da gestão da ‘coisa pública’. Assim, a autonomia do poder local é indissociável da gestão democrática do Estado e pressupõe um conjunto de poderes que asseguram a sua atuação relativamente livre e incondicionada perante a administração central. Com o objetivo de assegurar essa liberdade de atuação, a CRP consagra diversas dimensões ou elementos constitutivos da autonomia local, traduzidos nos poderes políticos e administrativos.

Figura III – Os ‘poderes’ do poder local



Fonte: dados recolhidos pelo autor

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Importa delimitar o conteúdo dos poderes exercidos pelas autarquias locais, em especial não confundir esses poderes com soberania, na medida em que “(a)s autarquias locais (...) não gozam de soberania, pois os seus poderes, ainda que de natureza pública, prosseguem apenas os interesses locais das suas populações, e não provêm da autoridade da própria autarquia, mas das leis gerais do Estado que os conferem e limitam.” (Amaral, 2014, p. 99) Sendo a soberania una e indivisível e o Estado unitário o conceito de autonomia política e territorial de que o poder local é tributário cabe no princípio jurídico-constitucional conferido à autonomia local (artigos 3.º e 6.º da CRP). Para Amaral (2009, p. 23), “(u)m sistema político é uma trama persistente de relações humanas que implica uma medida significativa de poder, de dominação ou autoridade.” O autor acrescenta que “[a] palavra política vai tendo uma linguagem comum: não se fala apenas em política nacional, mas também em política local (...)”, concluindo, num enquadramento ao conceito, que “[a] observação da realidade mostra-nos que existem de facto fenómenos reais de luta pelo poder, e de exercício de poder, em todas as instituições sociais – e não apenas no Estado: nas autarquias locais.”

Os poderes de que o poder local está provido expressam a autonomia deste perante o Estado central e o seu aparelho: político (direto) e administrativo (indireto). Na vertente do poder político, a organização do poder local assenta no mesmo conceito atribuído ao Estado – tem uma comunidade, tem autonomia política e territorial, e tem pessoas (eleitores e órgãos de poder local). Amaral (2014, p. 94), na teoria que desenvolve sobre o conceito de Estado, dá particular ênfase à comunidade, quando argumenta que “(...) na utilização corrente da palavra «Estado», (...) se tem em mente a ideia de comunidade – as pessoas com as qualidades de cidadãos em nome das quais é exercido o poder político.” A soberania popular (política e territorial) é uma das componentes da edificação de um Estado, assente num modelo de organização democrática e descentralizada (vertical), do poder central para o poder local. Segundo o artigo 3.º da CRP, “(a) soberania, una e indivisível, reside no povo, [o] Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática” e “a validade das leis e dos demais atos do Estado, [do] poder local, [depende] da sua conformidade com a Constituição.” Assim sendo,

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

a soberania, entendida como o direito e o poder de efetuar as escolhas [constitui] um elemento fundamental da articulação das sociedades políticas na sua capacitação para agir, sem o qual a sociedade não dispõe de autonomia existencial. Consequentemente, esse poder não só define a existência de uma sociedade política, enquanto tal, como a estrutura por que se articula e se exerce constitui um elemento crucial para a caracterização dessa mesma sociedade. (Bento 2004, p. 58)

Esta noção de soberania identifica-se com o poder local, quer no exercício democrático das escolhas, através do voto popular, quer da autonomia das autarquias locais e dos seus órgãos, através do exercício das atribuições e competências que lhes são conferidas. De acordo com Bento (2004, p. 58), “(p)ara caracterizar o exercício da função de soberania numa sociedade, elemento definidor da respectiva ordem, é fundamental identificar três factores-chave: quem exerce a função, qual a fonte da legitimidade para o seu exercício, e qual o modo porque se exerce (o regime da representação).” O poder local em Portugal é exercido segundo as normas constitucionais que caracterizam a autonomia local, considerado como um ‘segundo patamar’ do poder, dentro do Estado unitário. De facto,

(o) Estado-Nação, apesar de ser ainda hoje uma realidade política possante (alguns dirão a mais forte de todas), entrou em crise e está a ser incapaz de, por si só, dar respostas a todos os problemas que o Homem enfrenta na vida em sociedade. Por isso, o Estado se descentraliza internamente cada vez mais – federalismo, regionalização, municipalismo. (Amaral, 2009, p. 23)

O princípio da distribuição de poderes entre o Estado e os municípios contempla uma separação entre poder horizontal (enquanto delimitação institucional e funcional entre órgãos, sendo o do Estado de soberania) e poder vertical (de funções), apresentando-se este último “(...) constitucionalmente com uma vasta latitude do legislador, [pois] não restam dúvidas de que a atividade municipal hoje constitui verdadeiro exercício de poderes.” (Folque, 2004, pp. 18-19)

2. A autonomia local e a descentralização política e administrativa

(m)as penso que a centralização administrativa só pode tender a enfraquecer os povos que se submetem, porque tende a todo o momento a diminuir entre eles o espírito de cidade. (Tocqueville, 2008, p. 95)

A autonomia local está consagrada na CRP como um princípio-chave do exercício político da democracia local – eleição, por sufrágio direto e universal, dos titulares dos órgãos das autarquias locais (Oliveira, 2013). Para se entender a autonomia local deve-se aprofundar a leitura dos conceitos constitucionais quanto aos princípios fundamentais, previstos no artigo 6.º, como a materialização do mesmo, previsto na Parte III – Organização do Poder Político – Título VIII – Poder Local – da CRP. Neste contexto, “(o) poder local acaba por ser o outro nome (a outra face) da autonomia local ou da autonomia das autarquias locais, tendo a vantagem de exprimir que esta se traduz num poder político, ou seja, que constitui manifestação do poder do povo.” (Oliveira, 2013, p. 89) Daqui se extrai que as autarquias locais, perante o preceito constitucional que se lhes aplica – e do qual resultam a autonomia política, administrativa e territorial – estão legitimadas para o exercício do poder, que se transmite do Estado-aparelho central, de forma vertical e descentralizada, competindo aos órgãos de soberania respeitar a autonomia das autarquias locais, a quem cabe, ainda, parte significativa das funções da administração pública, por via das atribuições e competências que lhe estão conferidas.

A autonomia local deve ser associada “(a)o princípio constitucional geral da unidade do Estado e lida em contexto com a autonomia regional, o princípio da subsidiariedade e a descentralização administrativa.” (Canotilho e Moreira, 2007, p. 232) Entende-se por autonomia local “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”, conforme preceitua o artigo 3.º, n.º 1, da CEAL. O termo ‘autonomia’ foi introduzido na Constituição de 1933, quando o artigo 129.º se referia, especificamente, à ‘autonomia financeira’ dos corpos administrativos. O artigo 126.º da Constituição de 1933 estatua que “(l)eis especiais regularão a organização, funcionamento e competência dos corpos administrativos [e que só a] vida administrativa ficava sujeita à inspeção de agentes do Governo” e, acrescentava, que “(a)s deliberações dos corpos administrativos só podem ser modificadas ou anuladas nos casos e pelas formas previstas nas leis administrativas.” (artigo 128.º). Daqui se infere que a Constituição de 1933 abria espaço à autonomia das autarquias locais, entendendo que o que era de interesse local competia às autarquias e o que era de interesse nacional competia ao Estado. Todavia, esse conceito não obteve correspondência no CA de 1936-1940, já que a atividade autárquica

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

funcionava sob a tutela de mérito do governo, que podia dissolver os órgãos administrativos autárquicos, substituí-los por comissões administrativas e os próprios presidentes de câmara não eram eleitos, mas sim nomeados pelo governo.

No presente, a administração autárquica é enquadrada numa vasta produção de políticas públicas, em que o respeito pela autonomia está bem patente, quer na CRP, quer nas particularidades da conjugação de interesses da organização política e administrativa do Estado. Folque (2004, p. 130) sublinha que quando “(...) a autonomia municipal postula interesses próprios e quando se fala na concorrência da dimensão nacional com a dimensão local, isso não corresponde a uma sobreposição de atribuições.” Para Oliveira (2013, p. 119), “(...) qualquer matéria administrativa significativa engloba, ao mesmo tempo, interesses gerais e locais numa larga interdependência.” À autonomia local estão associados dois princípios que se interligam – liberdade e participação – que resultam da descentralização e administração das atribuições e competências por parte dos órgãos das autarquias locais.

A organização do poder local saído da CRP de 1976 e o estatuto das autarquias locais (termo que aparece com a primeira revisão da Constituição, em 1985, e que confere ao poder local mais do que a sua própria organização), caracterizam, por si só, o garante da autonomia local. Na verdade, “[o] estatuto é a concretização, em termos de regras essenciais, da garantia constitucional da autonomia local.” (Oliveira, 2013, p. 99) As sucessivas revisões constitucionais não tocaram na estrutura fundamental reservada à autonomia e ao poder local, particularmente nos princípios fundamentais consagrados no artigo 6.º, no âmbito dos poderes legislativos reservados da assembleia da república e na organização da administração local autónoma.

2.1. Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL)

Na Europa, a defesa da autonomia local surgiu logo após o fim da II Guerra Mundial. Ficou expressa em algumas Constituições europeias e evoluiu no continente europeu para uma orientação supranacional, na reunião do Conselho dos Municípios da Europa, realizado em Versalhes, em 1953, que adotou uma ‘carta europeia das liberdades municipais’, aprovada por milhares de autarquias locais, que tinham ainda presente a experiência vivida anos antes de “(...) um totalitarismo que tinha asfixiado os direitos e as liberdades locais.” (Oliveira, 2013, p. 111) Posteriormente, por ocasião da

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

XX Sessão da Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, reunida em Estrasburgo, em 1985, foi aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa a CEAL, uma Convenção adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 27 de junho de 1985. Esta convenção representa “o primeiro instrumento jurídico multilateral que define e que garante os princípios da autonomia local [constituindo esta] um dos pilares da democracia que o Conselho da Europa tem por missão defender e desenvolver.” (Oliveira, 2013, p. 101)

O preâmbulo da CEAL fundamenta os pressupostos contidos no seu articulado, sendo de realçar todos os registos de natureza política, subjacentes ao intuito do Conselho da Europa, de

alcançar uma união mais estreita entre os seus membros, através da conclusão de acordos de domínio administrativo, considerando que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático, e em que o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados-membros. (Ricardo, 2013, pp. 24-27)

Do preâmbulo extrai-se o seguinte:

é ao nível local que este direito pode ser mais diretamente exercido, e que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efetivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão, em que a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representa uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder, pressupondo a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão. (Ricardo, 2013, pp. 24-27)

Portugal ratificou a CEAL através da Resolução da assembleia da república n.º 28/90, de 23 de outubro, e do Decreto do presidente da república n.º 58/90, de 23 de outubro. Em 1999, a assembleia da república fez aprovar dois instrumentos legais que prosseguem os termos da CEAL: a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro e a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro. O governo fez ainda publicar o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que estabelece os princípios gerais de ação dos serviços e organismos da administração pública – modernização administrativa

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

– cumprindo um dos princípios da CEAL, ao ouvir a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), em tudo quanto o diploma se reportasse a matéria que dissesse respeito à administração pública autárquica. Entretanto, a Lei n.º 75/2013 revogou a Lei n.º 159/99 e parte da Lei n.º 169/99.

Numa análise ao articulado na CEAL, salientam-se alguns aspetos determinantes que influenciaram o progresso da descentralização e das atribuições e competências das autarquias locais e seus órgãos: a completa liberdade de iniciativa dentro das suas atribuições e competências; as atribuições plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por entidade central ou regional; o direito a consulta a qualquer alteração territorial ou planificação; o estatuto dos eleitos locais, que deve assegurar o livre exercício dos mandatos e uma compensação financeira adequada às despesas, trabalho executado e proteção social; a tutela administrativa, que só deve ser exercida para assegurar o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais e da proporcionalidade entre os interesses das partes; a autonomia financeira com liberdade para o exercício das atribuições, com recursos próprios adequados, provindos de receitas próprias; o direito de associação; e a proteção legal de autonomia, com recurso judicial para assegurar o livre exercício das atribuições. A CRP consagra o princípio da descentralização administrativa como critério para a regulação das atribuições das autarquias locais e para a competência dos seus órgãos (artigo 237.º). Segundo Oliveira (2013, p. 91), “(a) autonomia local assume na Constituição a forma de uma democracia a nível de base”, consagrando a autonomia financeira um elemento fundamental à autonomia local (artigo 238.º), e “o poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.” (artigo 241.º)

2.2. Descentralização política e administrativa

Estou convencido, de resto, de que não há nações mais expostas a caírem sob o jugo da centralização administrativa do que aquelas que o estado social é democrático. (Tocqueville, 2008, p. 101)

Alexandre Herculano (1810-1877) – o primeiro propulsor do municipalismo como modelo de descentralização do Estado nos municípios – inspirou o seu pensamento nas

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

teorias desenvolvidas em vários autores, como John Locke, Thomas Hobbes e Charles Montesquieu, e fundamentou as suas teses municipalistas e descentralizadoras na pesquisa e estudo da história municipal. Um dos autores inspiradores de Herculano foi, igualmente, Alexis de Tocqueville (1805-1859), historiador e pensador francês. Tocqueville, na sua obra *De La Democratie en Amérique* (1835-1840), via o poder local como um fiel da balança da sociedade, a base para a solidez do poder central e para uma verdadeira existência da liberdade.

Segundo Neto (1910, p. 48), por municipalismo entende-se “(...) o conjunto de todas as organizações locais que têm como função administrar os interesses das respetivas circunscrições territoriais, mais ou menos determinadas, e segundo formas de indicação dos seus próprios habitantes.” No quadro deste entendimento, torna-se interessante compreender as soluções propostas por Herculano para a questão de fundo contida no centro do debate político na primeira fase da monarquia constitucional, entre centralização e descentralização do poder local assente no municipalismo. Herculano concentrou os seus estudos nesta dicotomia e procurou encontrar na história e na teoria das ideias políticas de vários autores os fundamentos das vantagens da descentralização da administração do Estado nos municípios, isto é, numa estrutura de organização assente na subsidiariedade, uma estrutura de “baixo para cima”, conforme teorizou na ‘*Carta aos eleitores do circulo de Sintra*’, muito próximo da interpretação que fez de certos forais medievais que desenvolveu na sua obra *História de Portugal*.

Para Otero (2011, p. 148), “(o) descongestionamento de tarefas estaduais e, neste contexto, a descentralização tornaram-se inevitáveis no Estado de bem-estar.” De facto, para além da autonomia política e territorial do poder local, o Estado perdeu o monopólio do exercício da função administrativa, cabendo esta a diversas entidades públicas, particularmente às autarquias locais. Assim sendo, “(a) legalidade administrativa passa a integrar-se no contexto de um sistema policêntrico de fontes de Direito, comportando uma dupla dimensão interna: ao lado da legalidade proveniente do Estado existe também uma legalidade infra-estadual.” (Otero, 2011, p. 150)

O conceito de descentralização apresenta uma enorme complexidade, estando correlacionado com outros conceitos: centralização, concentração e desconcentração. “Tratando-se de uma noção compósita, qualquer das várias definições doutrinárias é passível de desconstrução. Sublinha Jorge Miranda, «os conceitos tornam-se múltiplos e

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

às vezes flutuantes, já que múltiplos se revelam os modos e os graus, os pressupostos e os entendimentos da descentralização.» (Rebelo, 2007, p. 24) Para Oliveira (2013, p. 230), a delegação de competências prevista nos princípios da descentralização “nada tem a ver com a figura estudada no direito administrativo com o nome de «delegação de poderes», regulado no Código do Procedimento Administrativo.” Acrescenta ainda o autor, que esta figura “é utilizada na Administração Pública a todos os níveis para agilizar o funcionamento da mesma, evitando a concentração num determinado órgão, muitas vezes individual, de um vastíssimo conjunto de tarefas. Em direito administrativo isto é desconcentração e não descentralização.”

Segundo Rebelo (2007, p. 51), é possível distinguir desconcentração de descentralização, pois naquele caso verifica-se “(...) apenas dentro do Estado ou dentro de qualquer outra entidade pública [enquanto esta] será apenas a descentralização territorial, reconduzindo a descentralização institucional e a descentralização associativa ao fenómeno da devolução de poderes.” De acordo com Rebelo (2007, p. 48), “(...) a distinção entre estes dois fenómenos é aparentemente simples: a desconcentração trata da distribuição de competências entre diversos órgãos da mesma pessoa coletiva pública; a descentralização cuida da distribuição de atribuições entre pessoas coletivas públicas diversas.” Isto é, a desconcentração segue uma lógica de descongestionamento burocrático de competências dos órgãos centrais do Estado e a descentralização beneficia as entidades autónomas e independentes dos poderes transferidos. No caso da descentralização política e administrativa consagrada na Constituição, trata-se de uma delegação de atribuições e competências, orientadas verticalmente: de ‘cima para baixo’, do Estado central para o poder local (artigo 124.º da Lei n.º 75/2013); de ‘baixo para cima’, dos municípios para as entidades intermunicipais (artigo 128.º da Lei n.º 75/2013).

Segundo Montalvo (2003, p. 74), “(a) descentralização tem limites de cuja observância depende o equilíbrio do sistema político e a coabitação das autoridades administrativas no conjunto.” O autor aponta como limites à descentralização a própria estrutura do Estado unitário, que “não admite que outros órgãos, que não os órgãos do Estado, exerçam funções próprias da soberania.” (Idem) Na aplicação do princípio da igualdade dos cidadãos, os limites servem “como garantia que o Estado deve manter para si os poderes ao Governo e promover o desenvolvimento estrutural do país no seu conjunto.” (Ibidem) Sigamos o raciocínio de Rebelo (2007, p. 25): “detenhamo-nos por

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

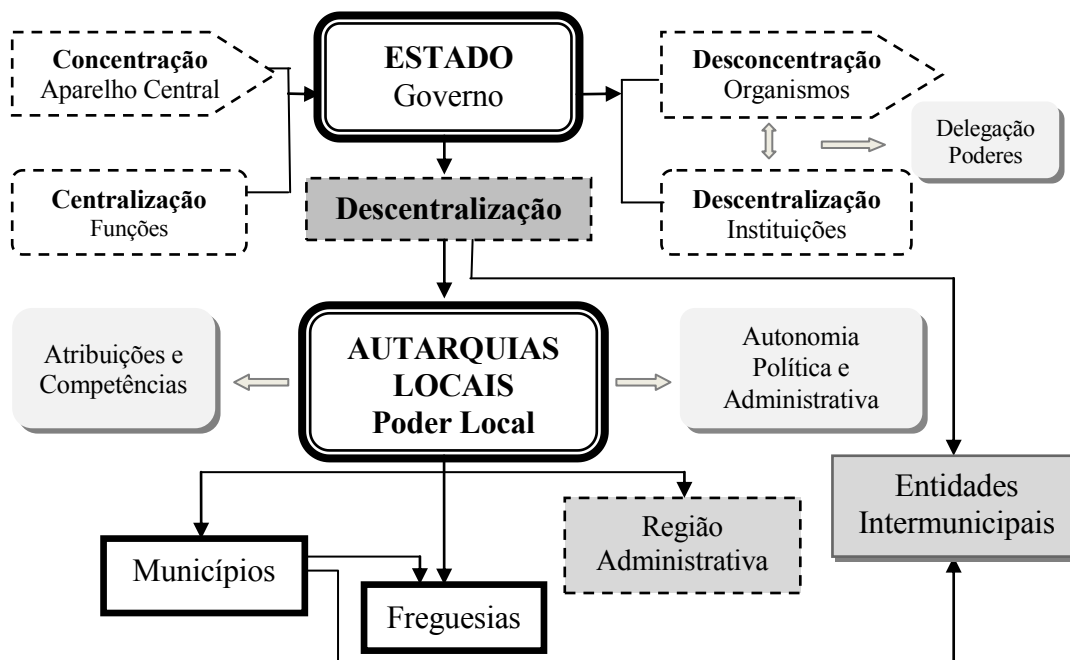
ora na distinção proposta por Freitas do Amaral, que define os conceitos de centralização e descentralização no plano jurídico e no plano político-administrativo. No plano jurídico, diz-se ‘centralizado’ o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas coletivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa.” Rebelo argumenta que “no plano jurídico, um sistema descentralizado é aquele «em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais – designadamente, as autarquias locais».” (Idem) E, conclui Rebelo, “(h)á descentralização ou auto-governo «quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra, restritas ao controle da legalidade».” (Ibidem) O princípio da descentralização não colhe uma unanimidade doutrinária, havendo alguns estudiosos que reconhecem a descentralização como “(...) o reflexo de um Estado uno e soberano que partilha o exercício de poderes públicos com organismos infra-estaduais.” (ibidem). Outros autores reconhecem a descentralização como “um fenómeno eminentemente administrativo ligado ao Estado soberano.” (Montalvo, 2013, p. 74)

Folque (2004, p. 34), quando se refere à repartição do poder entre o Estado e os municípios, entende que a descentralização deve ser mais ampla, deve obedecer a “uma partilha com outras pessoas colectivas públicas no exercício das funções do Estado que se mostrem partilháveis: a administrativa, a política e a legislativa (esta última no que toca às regiões autónomas).” Os municípios devem obedecer ao mesmo princípio de partilha da função administrativa, descentralizando algumas das suas competências nas freguesias e nas entidades intermunicipais, como a Lei n.º 75/2013 o determina. Folque (2004, p. 36), reconhece como vantagens da descentralização “a maior democraticidade, e a maior eficácia administrativa em abstracto, ou seja, nos termos constitucionais e legais, a aproximação das populações e a desburocratização.” Na perenidade institucional dos municípios na história da administração pública portuguesa, a descentralização não poderá ser uma simples técnica administrativa, instrumento de eficácia do aparelho administrativo, e fundamento constitucional da descentralização municipal, como simples instrumento utilitário, na medida em que “(s)e a natureza dos municípios exige uma repartição do poder administrativo de intervenção sobre o

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

território, a descentralização territorial apresenta-se como exigência axiológica que toca no fundamento do poder que lhes é ou deve ser atribuído.” (Folque, 2004, p. 36)

Figura IV – Descentralização | Centralização – Desconcentração | Concentração



Fonte: dados recolhidos pelo autor.

A Lei n.º 75/2013 aprovou o estatuto das entidades intermunicipais e alargou as políticas de descentralização através da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e entidades intermunicipais, na linha política assumida no âmbito dos pressupostos da reforma, com a concessão de mais meios e recursos administrativos, logísticos e financeiros. Assim, dando corpo ao previsto no artigo 237.º da CRP, o artigo 111.º da Lei 75/2013 plasmou a descentralização administrativa através da transferência, por via legislativa, de competências de órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

3. A responsabilidade política e administrativa dos órgãos do poder local

Montesquieu parte do entendimento de que a liberdade consiste no «direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem». (Otero, 2011, p. 47)

De acordo com Fernandes (1997, p. 219), a CRP “consagra o princípio da descentralização e da autonomia das autarquias locais, mas sem prejuízo dos poderes de

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

direção do governo. Trata-se de uma autonomia tutelada, na medida em que compete sempre ao Estado definir os objetivos a prosseguir e indicar os meios considerados adequados.” A autonomia tutelada condiciona o desempenho dos órgãos das autarquias locais e o exercício das funções dos respetivos titulares e acarreta uma responsabilidade política e administrativa, individual e coletiva, assente no cumprimento e no respeito pelos princípios constitucionais e pela diversa legislação aplicável, emanada da assembleia da república e do governo.

O EEL, a TA e o CPA constituem os instrumentos legais que servem de guião às práticas políticas e administrativas dos órgãos e dos eleitos das autarquias locais, assim como das entidades equiparadas, no desempenho autónomo das atribuições e competências que lhes estão conferidas, no estrito cumprimento da legalidade (Valles, 2006).

3.1. O Estatuto dos Eleitos Locais (EEL)

À distribuição do poder entre o Estado e as autarquias locais está associado um conjunto de direitos e deveres dos titulares dos cargos dos órgãos das autarquias locais, bem como um quadro de relações tutelares que sobre os mesmos impendem. O bom exercício da atividade de um autarca é uma tarefa de elevado grau de exigência, expresso no cumprimento de um conjunto de instrumentos legais e normas regulamentares aplicáveis. Nesse quadro de exigências, a CRP consagra o ‘Estatuto dos Titulares de Cargos Políticos’, definindo o seguinte: os titulares de cargos políticos respondem civil, política e criminalmente pelas ações e omissões que pratiquem no exercício das suas funções; os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares dos cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, bem como os direitos, regalias e imunidades; os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respetivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda de mandato (artigo 117.º, n.ºs 1-3).

A Lei n.º 29/87, de 30 de junho (EEL), com as sucessivas alterações que lhe foram sendo introduzidas (última versão, Decreto-Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro), regula os direitos e deveres dos eleitos locais, estabelecendo uma série de regras. Oliveira (2013, p. 180), adverte que “(...) esta lei, apesar de muito remendada, não contém toda a matéria que constitui o estatuto dos eleitos.” Assim, deve ter-se em conta a Lei n.º 11/96, de 18 de

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

abril – relativa aos membros das juntas de freguesia –, a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto – sobre o regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos – e a Lei n.º 34/87, de 16 de julho – sobre os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos. Para Valles (2006, p. 117), “(o) Estatuto reflete a conceção que ainda existe do eleito local, o qual ainda é visto ora como um político eleito pelo povo ora como um funcionário público.” O artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 29/87, define o conceito de eleitos locais como “(...) os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.” Isto é, a todos os eleitos para as autarquias locais – órgãos deliberativos e executivos – e aos substitutos, que tenham tomado posse posteriormente, aplica-se o EEL, que postula um conjunto de deveres e direitos.

A Lei n.º 34/87 – dispendo sobre os crimes de responsabilidade dos titulares dos cargos políticos, bem como as sanções que lhe são aplicáveis – sofreu várias alterações¹. Como definição genérica, o artigo 2.º estatui que os crimes “(c)onsideram-se praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções, além dos como tais previstos na presente lei, os previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que mostrem terem sido praticados como flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres.” O artigo 3.º, alínea g), define como cargos políticos, entre outros, “(o) do membro de órgão representativo de autarquia local” que, como já se viu, são os titulares dos órgãos dos municípios e das freguesias.

A lei desenvolve a tipologia dos crimes e molda as respetivas penas, entre os quais: prevaricação, denegação de justiça, desacatamento ou recusa de execução de decisão de tribunal, violação de normas de execução orçamental, suspensão ou restrição ilícitas de direitos, liberdades e garantias, recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva, corrupção ativa, violação de regras urbanísticas, peculato, peculato de uso, peculato por erro de outrem, participação económica em negócio, recusa de cooperação, abuso de poderes e violação de segredo (artigos 7.º-27.º). Compete ao ministério público, como entidade judiciária, a legitimidade para promover o processo penal podendo, em subordinação a ele, a participação ter lugar por um cidadão ou entidade diretamente ofendido pelo ato considerado delituoso, qualquer membro da assembleia deliberativa, as

¹ Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, pela Lei n.º 41/2010, de 30 de setembro, pela Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro e pela Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

entidades a quem incumba a tutela e a entidade a quem compete a exoneração de titular de cargo político (artigo 41.º). Nos termos gerais de direito, a aplicação das penas ou sanções decorre do trânsito em julgado das respetivas decisões dos tribunais. Quanto à aplicação das sanções de perda de mandato dos titulares dos cargos ou dos órgãos autárquicos, a matéria está prevista na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto – regime jurídico da tutela administrativa das autarquias locais e entidades equiparadas – e as decisões de perda de mandato e de dissolução são da competência dos tribunais administrativos de círculo (artigo 11.º).

A Lei n.º 64/93 – incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos – “(...) regula o regime do exercício de funções pelos titulares de órgãos de soberania e por titulares de outros cargos políticos.” (Artigo 1.º) O artigo 6.º refere-se particularmente aos autarcas presidentes e vereadores de câmara que “(...) mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, podem exercer outras atividades, devendo comunicá-lo ao tribunal constitucional e à assembleia municipal, não revogando esta disposição legal os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais.” O artigo 10.º remete para a fiscalização do tribunal constitucional a apresentação pelos titulares de cargos políticos, nos sessenta dias posteriores à data da tomada de posse, “(...) declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos, donde conste a enumeração de todos os cargos, funções e atividades profissionais.” No caso de incumprimento culposos na não apresentação da declaração, o titular do cargo político incorre em declaração de perda de mandato (artigo 12.º). A Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto – regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais – prevê, no artigo 221.º, as incompatibilidades com o exercício do mandato dentro da área do mesmo município, de titulares dos órgãos da câmara municipal com a junta de freguesia, assembleia de freguesia e assembleia municipal, bem como o exercício de funções nos órgãos autárquicos de eleitos locais que, posteriormente à eleição, venham a desempenhar cargos ou exercer funções em outros órgãos ou altos cargos da administração pública. Em ambos os casos o eleito local pode optar por uma das funções, suspendendo o mandato ou renunciando ao mesmo.

3.2. A Tutela Administrativa (TA)

A administração pública portuguesa é descentralizada. Para além do Estado, as autarquias locais usufruem de amplos poderes, com autonomia e sem interferências dos órgãos de soberania ou de outras entidades públicas. Todavia, a descentralização não é um poder absoluto, estando os órgãos e os titulares das autarquias locais sujeitos à tutela administrativa para verificação da legalidade dos seus atos. É aqui que a tutela “constitui um mecanismo corretor de excessos ou irregularidades.” (Valles, 2006, p. 137) Segundo Folque (2004, p. 18), “(a) consagração de atribuições municipais e de competências aos seus órgãos não constitui um valor absoluto, tão-pouco obedece a um princípio de justiça comutativa no sentido de uma repartição igualitária do poder público, porquanto a soberania é una e indivisível.”

A CRP define tutela administrativa no artigo 242.º, n.º 1: “consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.” O n.º 2 do artigo prevê que “(a) medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei”, acrescentando o n.º 3 que “(a) dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causas ações ou omissões graves.” A primeira legislação publicada sobre a tutela administrativa foi a Lei n.º 87/89, de 9 de setembro, entretanto revogada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, que no artigo 1.º define o âmbito: “(a) presente lei estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o regime sancionatório.” São presentemente consideradas entidades equiparadas as associações públicas de autarquias locais (áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos) – artigos 63.º e 64.º da Lei n.º 75/2013. A Lei n.º 27/96 atribui ao governo as funções de tutela, que é assegurada, de forma articulada, pelos ministros das finanças (inspeção geral de finanças) e do equipamento, do planeamento e da administração do território (inspeção geral das autarquias locais), no âmbito das respetivas competências (artigo 5.º), sendo presentemente a inspeção geral de finanças² a entidade com competência tutelar, por

² O Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, aprovou a fusão da inspeção geral da administração local na inspeção geral de finanças (IGF).

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

força da fusão da inspeção geral da administração local nesses serviços do ministério das finanças (dezembro de 2011)³.

Segundo Oliveira (2013, p. 234), “(a) tutela administrativa consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas e exerce-se através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias.” As inspeções são realizadas de acordo com um plano anual, para certificação da legalidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços autárquicos, e não atuam no seguimento de denúncias ou participações públicas. Os inquéritos têm outro tipo de natureza e resultam de denúncia de pessoas individuais ou coletivas, ou na sequência das próprias inspeções. As sindicâncias consistem numa fiscalização dos serviços, quando existam indícios de ilegalidade ou irregularidade que, pela sua dimensão, não devam ser averiguados em sede de inquérito. Assim, a tutela administrativa reporta-se ao conjunto dos poderes de intervenção, pela via daqueles instrumentos, de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva (pública ou privada), a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação, pressupondo a existência de duas pessoas coletivas distintas: a pessoa coletiva tutelar e a pessoa coletiva tutelada. Os poderes de tutela administrativa são poderes de intervenção na gestão de uma pessoa coletiva, sendo que o fim da tutela administrativa é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis e os regulamentos em vigor e garantir que sejam adotadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público. A tutela não se pode confundir com hierarquia, já que o órgão tutelado dispõe de autonomia relativa à pessoa coletiva pública tutelar. Na verdade, “(s)em o poder de direcção e o correspondente dever de obediência não há hierarquia, ao passo que na tutela não há lugar ao exercício do poder de direcção por parte do órgão tutelar, como não há qualquer dever de obediência a instruções e ordens que aquele possa conceder; o órgão tutelar apenas negativamente afirma a sua vontade.” (Folque, 2004, p. 425)

De acordo com Oliveira (2013, p. 234) “(a) tutela sobre as autarquias locais é de mera legalidade. A solução justifica-se na medida em que “a autonomia local seria gravemente lesada se as autarquias locais estivessem sujeitas a uma tutela de mérito

³ O Decreto-lei n.º 96/2012, de 23 de abril, regula a IGF, que tem por missão prestar apoio técnico especializado, abrangendo todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

sobre as suas deliberações, necessitando aquelas para atuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus atos pelo governo. [Também] a autonomia local seria gravemente prejudicada se os órgãos das autarquias locais pudessem ser dissolvidos (ou os seus membros destituídos) pelo Governo da República (ou pelos Governos das Regiões Autónomas) por razões de mérito.” (Idem)

O regime sancionatório (artigo 7.º, da Lei n.º 27/96) prevê a perda do mandato por membros de órgãos (individualmente) ou a dissolução do órgão, pela prática, por ação ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais ou no da gestão de entidades equiparadas. O artigo 8.º indica os casos de perda de mandato de um membro de um órgão autárquico ou das entidades equiparadas, sendo de realçar: as situações de inelegibilidade, antes ou após a eleição; de inscrição em partido político diverso daquele por onde foi eleito; que intervenham em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem. O artigo 8.º aborda a dissolução de órgãos autárquicos ou de entidade equiparada, sendo de destacar: os casos de inexecução ilegítima de decisões transitadas em julgado dos tribunais; obstar à realização de inspeções, inquéritos ou sindicâncias; violação de instrumento de ordenamento do território ou de planeamento urbanístico; exigir taxas, mais valias ou compensações em matéria de licenciamento; ultrapassar os limites legais de endividamento; ultrapassar os limites legais de encargos com pessoal; e ação ou omissão dolosa na consecução de fins alheios ao interesse público.

A perda de mandato ou a dissolução do órgão pressupõe ações que correm nos tribunais administrativos e que têm caráter urgente. O mesmo facto ou omissão pode ser objeto de uma ação administrativa e de um processo-crime, destinando-se a primeira a provocar a perda de mandato ou dissolução do órgão, com consequências no exercício do cargo e de funções, respetivamente. No processo penal está em causa o apuramento da responsabilidade criminal dos atos ou omissões, sendo aplicadas sanções penais, para além das penas e condenações em indemnizações. Compete à tutela fazer encaminhar os relatórios dos atos inspetivos para as instâncias judiciais respetivas (ministério público, junto dos tribunais penais ou administrativos, e tribunal de contas, nos casos de responsabilidade financeira) (Valles, 2006).

3.3. Código do Procedimento Administrativo (CPA)

O CPA (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro) é um instrumento jurídico fundamental na organização, funcionamento, regulação, informação, transparência e desburocratização da administração pública, com vista ao estabelecimento de uma relação de confiança entre os cidadãos e a administração. A experiência recolhida e a avaliação sobre os resultados da aplicação do CPA, desde 1991 (o primeiro CPA foi aprovado em 1991 – Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro⁴), serviram como instrumento fundamental à revisão, cujo trabalho foi complementado com o estudo do direito comparado e do direito da UE, com algumas soluções úteis aplicáveis à ordem jurídica portuguesa e ao novo CPA, com o objetivo de produzir uma boa gestão administrativa, de perfeitas conferências procedimentais, da responsabilidade pelo cumprimento de prazos, bem como pelos códigos de boa conduta e ética. Segundo o preâmbulo, as disposições do novo CPA – os princípios gerais, o procedimento administrativo e a atividade administrativa – não são apenas aplicáveis à administração pública, “(...) mas à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, que exerçam a função administrativa.” (Ponto 4.º)

As autarquias locais, pela sua autonomia local, pelos seus poderes políticos e administrativos e pelas suas atribuições e competências, desenvolvem uma função relevante no domínio da administração pública, cabendo-lhes dar respostas administrativas e corresponder às necessidades das suas populações. O CPA, no artigo 1.º, n.º 1, define o que se entende por procedimento administrativo: “a sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública.” O n.º 2 define o entendimento do processo administrativo como “o conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo.” No âmbito de aplicação do CPA, define o artigo 2.º, n.º 1, que “as disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições do direito administrativo.” O n.º 3 estabelece “os princípios gerais da atividade administrativa”, acrescentado o n.º 4 que “(p)ara efeitos do disposto no presente Código, integram a

⁴ Tendo sido revisto em 1996 – Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Administração Pública, [entre outros] as autarquias locais e suas associações e federações de direito público.” Quanto aos princípios gerais da atividade administrativa, o artigo 3.º, n.º 1, define que “os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.”

O CPA (artigos 3.º a 19.º) define os seguintes princípios gerais da atividade administrativa: legalidade; prossecução do interesse público e proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; boa administração; igualdade; proporcionalidade; justiça e razoabilidade; imparcialidade; boa-fé; colaboração com os particulares; participação; decisão; administração eletrónica; gratuidade; responsabilidade; administração aberta; proteção dos dados pessoais; cooperação leal com a UE. No domínio dos interesses no procedimento, o artigo 68.º, n.º 2, alínea c), prevê as autarquias locais em relação à proteção de tais interesses nas áreas das respetivas circunscrições. Destaca-se, no âmbito dos princípios gerais da atividade administrativa, o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, previsto no artigo 4.º, que estatui que “compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.” De facto, “[o]s princípios constituem normas de forte conteúdo deontológico. Os autarcas, quer estejam a tempo inteiro, quer dediquem parte do seu tempo livre à comunidade, exercem uma atividade das mais nobres. Por essa razão devem conhecer os princípios gerais da atividade administrativa. Por tais razões, os princípios são os verdadeiros guias do autarca.” (Valles, 2006, p. 104)

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

CAPÍTULO II – AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS E AS AUTARQUIAS LOCAIS: O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O ordenamento do território visa promover o desenvolvimento social e económico, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais, a proteção do ambiente, e a utilização racional do território, conforme Carta Europeia do Ordenamento do Território (1983). (Carvalho, 2012, p. 9)

A CRP, na parte respeitante aos princípios fundamentais, estatui que são tarefas do Estado “(p)roteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território.” (Artigo 9.º, alínea e)) No capítulo dos direitos e deveres sociais relativos ao ambiente e à qualidade de vida, a CRP alude para a necessidade de o ordenamento do território se apresentar como uma tarefa pública, ficando o Estado incumbido de “(o)rdenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem.” (Artigo 66.º, n.º 2, alínea b))

O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm o dever de promover a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, no âmbito das respetivas atribuições e competências previstas na CRP e na lei (artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio). As autarquias locais, dentro da incumbência de partilha de poderes, desempenham uma função pública determinante no planeamento e organização do território, tendo em conta a proximidade às populações e o conhecimento das necessidades, recursos e meios que se destinam ao desenvolvimento dos territórios. A Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – estabelece que “(o) desenvolvimento e ordenamento do território pressupõe a cooperação ativa entre o Estado e as autarquias locais, nos termos das suas atribuições e competências e de acordo com os princípios gerais da política de ordenamento do território”, acrescentando que, “(...) as orientações do PNPOT para o âmbito municipal, em conjunto com as orientações dos planos regionais de ordenamento do território, consubstanciam o quadro de referência a considerar na elaboração dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território.” (Artigo 7.º) Por outro lado, a Lei n.º 75/2013, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, consagra no artigo 2.º que, “(c)onstituem atribuições das autarquias locais a promoção e

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações (...).” Nesse contexto, o artigo 23.º, n.º 2, alínea n), prevê que os municípios dispõem de atribuições, entre outras, de “ordenamento do território e urbanismo”, remetendo a lei para a assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, “(a)provar normas, delimitações, medidas e outros atos previstos nos regimes de ordenamento do território e urbanismo.” (Artigo 25.º, n.º 1, alínea r))

As regiões administrativas estão contempladas na CRP desde 1976 como categoria de autarquias locais (artigo 236.º, n.º 1), tendo, em 1982, sido aprovado um calendário de regionalização e, em 1991, aprovada a Lei-quadro das regiões administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto). Sobre a reforma do Estado, o ministro do equipamento, do planeamento e da administração do território do XIII governo entendia ser a mesma necessária e basear-se no desenvolvimento harmonioso, coordenado, com gradualismo e rigor, aludindo que “(o) processo de descentralização é um desafio de longo prazo pela alteração da relação dos portugueses com o Estado que não se esgota na mera eleição de uma nova categoria de autarcas”, acrescentando, para uma das ações a prosseguir, ser indispensável “(a) instituição das Regiões Administrativas, como autarquias locais vocacionadas para atuar nos domínios do planeamento, da programação das políticas públicas e da afirmação das potencialidades regionais, em parceria com o setor privado e as forças vivas regionais.” (Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 2008, p. 14) A revisão constitucional de 1998 proclamou a “criação legal” das regiões administrativas (artigos 255.º e 256.º), com definição de atribuições, planeamento e órgãos regionais, remetendo para a instituição em concreto das regiões a aprovação de uma lei específica (Lei n.º 19/98, de 28 de abril), a sufragar através de um instrumento referendário (Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril). O referendo às regiões administrativas ocorreu a 8 de novembro de 1998. Os resultados foram elucidativos: um não à criação das regiões. Em consequência, “(a) regionalização recebeu um rude golpe e nunca mais houve uma tentativa séria de a retomar, apesar do texto constitucional manter as regiões administrativas como autarquias locais.” (Oliveira, 2013, p. 346)

1. A organização do território e os instrumentos legais

Para Oliveira (2009, p. 9), o ordenamento do território pode ser definido como “a forma de organizar as estruturas humanas e sociais num espaço geográfico determinado, tendo como objetivo valorizar as potencialidades do território, desenvolver as estruturas ecológicas de que depende a vida e a expressão cultural da paisagem, para, dessa forma, melhorar a qualidade e a dignidade de vida das populações.” A expressão ‘ordenamento do território’ levanta alguma reserva conceptual perante o que está em causa: utilização do território para se planear e organizar atividades de interesse global e comum. Segundo Oliveira (2009, p. 8) “(e)m causa está, assim, uma atividade pública que procura tirar partido da valia do espaço (território), embora a expressão em si – ordenamento do território – esteja mal utilizada, uma vez que não é este que se ordena, mas as atividades que se concretizam ou pretendem concretizar sobre o mesmo.” E acrescenta a autora, dando um sentido lato à expressão ordenamento do território, que este “(é), pois, a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correta das atividades humanas, de forma a alcançar um desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado.” (Oliveira, 2009, p. 9)

1.1. A partilha do ordenamento do território

Enquanto função pública, o ordenamento do território é uma incumbência partilhada e simultânea do Estado central, das regiões autónomas e dos municípios, conforme define a Lei n.º 31/2014 (LBGPSOTU): “(o) Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm o dever de promover a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, no âmbito das respetivas atribuições e competências, previstas na Constituição e na lei.” (Artigo 8.º). As entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), embora não expostas na lei (a própria CRP também não as compreende nas categorias de autarquias locais), infere-se como estando abrangidas pelo dever de partilha, com fundamento na Lei n.º 75/2013, no âmbito das atribuições (de parte delas) que lhes são conferidas: promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central no ordenamento do território,

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

conservação da natureza e recursos naturais (artigos 67.º e 81.º). Aliás, para reforçar esse sentido de compromisso de partilha das entidades intermunicipais no ordenamento do território, o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) – estabelece, nas disposições gerais, que no domínio da política de ordenamento do território, o sistema de gestão territorial se organiza num quadro de interação coordenada em quatro âmbitos: nacional, regional, intermunicipal e municipal (artigo 2.º, n.º 1).

Segundo Oliveira (2009, pp. 9-10), o ordenamento do território corresponde a

(...) uma abordagem de carácter geral e integral de todos os fatores que incidem sobre o território ou que impliquem a sua utilização (...). Trata-se de uma noção que parte de uma tomada de consciência de que o ordenamento do território se encontra presente em toda a série de preocupações mais vastas, tais como o desenvolvimento económico, os transportes, o turismo, a habitação, a gestão de resíduos, a qualidade da água e a proteção da natureza.

Segundo o artigo 38.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2014 (LBGPPSOTU), “(o) sistema de gestão territorial organiza-se (...) em função da natureza e da incidência territorial dos interesses públicos prosseguidos.” Todas aquelas preocupações e a natureza dos interesses públicos estão consubstanciados nas atribuições e competências das autarquias locais, como entidades conhecedoras dos territórios e mais próximas das populações, que prosseguem o princípio da subsidiariedade, da autonomia e da descentralização, conforme previsto no artigo 6.º, n.º 1 da CRP e noutros diplomas legais específicos.

1.2. As bases das políticas públicas do ordenamento do território

Carvalho (2012, pp. 13-18), na sua abordagem ao planeamento urbano como política de desenvolvimento sustentável na UE, argumenta que a União projeta “(...) uma nova visão/cultura territorial e uma valorização do território como entidade de referência na definição de políticas de desenvolvimento, abrindo caminho a novas formas de participação e coordenação dos diversos agentes na definição de objetivos, elaboração de estratégias e governação do território.” O autor dá ênfase ao território como agente dinâmico dos processos de desenvolvimento e como conceito axial das políticas de desenvolvimento, da coesão dos territórios e dos processos de construção social, económica e política, inserido num novo paradigma em que os sistemas de

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

ordenamento do território são considerados essenciais para a execução das políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 80/2015 (RJIGT), as políticas públicas devem ser direcionadas para a disponibilização de um ambiente sustentável e infraestruturado, exigindo-se uma correta programação pública das intervenções dos municípios, assente em dois princípios fundamentais: o **princípio da sustentabilidade financeira** e o **princípio da incorporação de custos**. A Lei n.º 31/2014 (LBGPPSOTU) estabelece como políticas públicas a subordinação aos seguintes princípios gerais: **solidariedade** (intra/intergeracional), assegurando às gerações presentes e futuras qualidade de vida e equilibrado desenvolvimento socioeconómico; **responsabilidade**, garantindo a prévia avaliação das intervenções de impacto relevante no território; **coordenação e compatibilização** das diversas políticas públicas com incidência territorial, com as políticas de desenvolvimento económico e social; **economia e eficiência**; **subsidiariedade**, aproximando o nível decisório ao cidadão; **equidade**, assegurando a justa repartição dos benefícios e dos encargos; **participação** dos cidadãos; **concertação e contratualização**; **segurança jurídica e proteção da confiança** (artigo 3.º, n.º 1).

Entre os objetivos que prossegue o ordenamento do território, enquanto política pública, “(...) aquele que assume especial relevo é o da correção dos grandes desequilíbrios inter-regionais (...), de forma a tornar compatíveis os interesses públicos do desenvolvimento económico e da melhoria da qualidade de vida.” (Oliveira, 2009, p. 13) Nos termos da Lei n.º 31/2014 (LBGPPSOTU), são objetivos da gestão territorial, entre outros: a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações; a correta distribuição e localização no território das atividades económicas, das funções de habitação, de trabalho, de cultura e de lazer; a criação de oportunidades diversificadas de emprego como meio para a fixação das populações; a preservação e defesa de solos; a adequação de níveis de densidade urbana; a rentabilização de infraestruturas; a aplicação de uma política de habitação; a reabilitação e revitalização dos centros históricos e dos elementos do património cultural classificado; a promoção da acessibilidade dos cidadãos aos edifícios e espaços públicos; a recuperação e regeneração de áreas degradadas; e a prevenção e redução de riscos coletivos (artigo 37.º). Os programas e planos territoriais identificam, graduam e harmonizam os vários

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

interesses públicos e privados com tradução no ordenamento do território. Segundo aquela legislação, cabe ao programa de âmbito nacional definir o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e para a sua integração na UE (artigo 40.º). Ao programa de âmbito regional cabe constituir o quadro de referência estratégico para a elaboração dos programas intermunicipais e dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (artigo 41.º, n.º 2). Quanto ao programa de âmbito intermunicipal (de elaboração facultativa), cabe a articulação entre o programa regional e os planos territoriais (diretor, urbanização e pormenor) de âmbito intermunicipal e municipal (artigo 42.º). Aos planos territoriais de âmbito municipal (diretor, urbanização e pormenor) cabe estabelecer o regime de uso do solo e a respetiva execução (artigo 43.º).

Nos termos do Decreto-Lei 80/2015 (RJIGT), a articulação das estratégias de ordenamento do território insere-se no modelo partilhado de responsabilidades (Estado, entidades intermunicipais e autarquias locais) e constitui um imperativo de atuação, tendo em vista o desenvolvimento nacional, regional, sub-regional (intermunicipal) e municipal, contendo soluções de compatibilização expedita entre programas e planos territoriais. A coordenação interna cabe ao governo, no âmbito nacional, cabendo ainda ao governo, através das CCDR, o âmbito regional. Cabe às entidades intermunicipais o seu próprio âmbito (ou ao conjunto de municípios associados) e, ao nível do município, o âmbito do próprio município (artigos 22.º e 23.º, da Lei n.º 80/2015). A elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos programas e dos planos territoriais requer a coordenação das políticas nacionais, regionais, intermunicipais e municipais com incidência territorial, tendo o Estado, os municípios e as associações de municípios o dever de promover, de forma articulada entre si, a política de ordenamento do território, garantindo o respeito pelas respetivas atribuições, o cumprimento dos limites materiais impostos à intervenção dos diversos órgãos e agentes e a definição de um modelo de interlocução que evite o concurso de competências (artigo 24.º).

2. As regiões administrativas *versus* autarquias locais

A descentralização é um problema fundamentalmente político e jurídico, enquanto a regionalização é uma questão essencialmente técnica, isto é, uma mera criação de áreas administrativas de acordo com critérios claramente definidos. (Fernandes, 1997, p. 216)

A CRP de 1976 veio consagrar a região administrativa como uma categoria de autarquia local e a divisão administrativa como modelo de organização do território (artigo 236.º, n.º 1), pondo fim ao distrito como nível intermédio da relação política e administrativa entre o Estado central e o município. Nesse enquadramento, a CRP veio ainda consagrar a descentralização administrativa como um instrumento de autonomia do poder local, ao declarar que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.” (Artigo 237.º, n.º 1) O artigo 257.º da CRP é claro quanto às atribuições das regiões administrativas, ao dispor que “(...) são conferidas, designadamente, a direção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio aos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes.” A CRP prevê que as regiões administrativas elaborem planos regionais e participem na elaboração dos planos nacionais (artigo 258.º), estabelecendo os órgãos representativos da região administrativa: a assembleia regional e a junta regional (artigo 259.º). Quanto à instituição em concreto das regiões administrativas, o artigo 256.º, n.º 1, remete para a aprovação de lei específica à sua criação, ficando na dependência “(d)o voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional.” O n.º 2 deste artigo acrescenta que, “(q)uando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente (...), as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos” – como, aliás, ocorreu no referendo à regionalização realizado em 1998, no que se refere à região do Alentejo, cujo resultado da votação dos eleitores desta região foi maioritariamente favorável à regionalização, facto que não se concretizou, por força da aplicação desta disposição constitucional.

Na nota introdutória ao documento ‘Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado’, o Alto Comissário da Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território afirmava que uma das três linhas estratégicas de uma profunda reforma democrática do Estado incidia sobre a “(c)riação das Regiões Administrativas, novo tipo de autarquia local vocacionada para a promoção das potencialidades regionais em estreita ligação com os agentes económicos e os municípios.” (Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 2008, p. 16) Passados quarenta anos sobre a entrada em vigor da CRP, a região administrativa está por criar, apesar da iniciativa de referendar a regionalização,

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

em 1998. Segundo Oliveira (2013), as explicações para tal são muitas, mas pode afirmar-se que para isso concorreu o facto de se pôr termo a uma autarquia local bem definida e já com tradição (o distrito) e de se ter pensado que seria fácil implantar uma nova (região administrativa).

2.1. O referendo à regionalização

No período de 1976 a 1997, a regionalização permaneceu na agenda política e foi objeto de acalorados debates políticos na sociedade civil. Mas, só em 1982, através da Resolução n.º 1/82, de 16 de dezembro, foi definido um calendário de regionalização. Em 1991, foi aprovada por unanimidade, na assembleia da república, a Lei n.º 56/91, de 13 de agosto – Lei-quadro das regiões administrativas. Segundo Oliveira (2013, pp. 342-343), o XII Governo Constitucional considerou “(...) o processo de regionalização de relevância indiscutível.”

A CRP foi objeto, em 1998, da 5.ª revisão, passando o artigo 255.º a definir a formação legal das regiões administrativas nos seguintes termos: “(s)ão criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respetivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.” O artigo 256.º instituiu as regiões administrativas, remetendo para a decisão dos cidadãos, expressa em referendo, a sua concretização. Assim, o artigo 115.º instituiu o referendo, tendo este instrumento sido utilizado, em 8 de novembro de 1998, para referendar a lei de criação das regiões administrativas – Lei n.º 19/98. Foi o VIII Governo Constitucional que levou a referendo uma proposta legislativa prevendo a criação de um plano de regionalização com oito regiões. O diploma legal formulava duas perguntas: “Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas? Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?” O resultado da consulta aos eleitores (ver Quadros I e II, *infra*), no que se refere à primeira pergunta, foi um **não** às regiões administrativas. Quanto à segunda pergunta (com exceção da região do Alentejo), o resultado da votação foi igualmente desfavorável.

A consequência política do resultado do referendo foi imediata: a rejeição das regiões administrativas, com o adiamento (*sine die*) de um eventual retomar do processo. Contudo, na CRP permanecem plasmadas as regiões administrativas como

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

categoria de autarquias locais, em articulação com a divisão administrativa (artigo 236.º n.º 1). Em nosso entender, no ambiente político e conjuntural presente, a criação de regiões administrativas afigura-se inexecuível num espaço temporal de médio/longo prazo, devido aos condicionamentos constitucionais vigentes, associados à experiência referendária de 1998 e aos respetivos resultados, e por estar em curso uma maior descentralização política, administrativa e financeira do poder central para o poder local, com a transferência de competências, meios e recursos.

Quadro I – Resultados do referendo às Regiões Administrativas | 1998.11.08

Pergunta: *Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?*

Inscritos 8.640.026	Votantes		Abstenções		Nulos		Sim	Não
	Total	%	Total	%	Total	%	1 453 749	2 530 802
	4 157 447	48,12	4 482 579	51,88	76 395	1,84	34,97%	60,87%

Quadro II – Resultados do referendo alcance regional | 1998.11.08. Pergunta: *Concorda com a instituição em concreto da região administrativa na sua área de recenseamento eleitoral?*

Figura V – Mapa da proposta de Regiões Administrativas.

Região	Sim	%	Não	%
Entre Douro e Minho	448 164	38,34	660 792	53,53
Trás-os-Montes e A.Douro	58 416	29,31	129 702	65,08
Beira Litoral	128 338	21,64	433 463	73,07
Beira Interior	41 206	22,19	134 725	72,55
Estremadura e Ribatejo	84 928	22,49	272 553	72,17
Lisboa e Setúbal	447 898	39,05	644 017	56,15
Alentejo	110 657	48,01	107 655	46,71
Algarve	63 942	46,14	66 430	47,94



Fonte: CNE, Declaração n.º 1/99, de 11/01/1999, resultados ao Referendo sobre as Regiões Administrativas, de 08.11.98.

Para Sá et al. (1998), uma votação expressiva no ‘Sim’ à primeira pergunta seria manifestação clara dos eleitores favoráveis à regionalização, possibilitando desde logo a sua concretização. Uma votação ‘Sim’ ou ‘Não’, relativamente à segunda questão, significaria o acordo ou desacordo quanto à respetiva região em concreto, levando a

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

possíveis reajustamentos no caso de um ‘Não’. Noutro sentido, os autores referem que, “uma votação expressiva no ‘Não’ à primeira pergunta pode significar, apenas, (...) uma recusa do modelo proposto pela Lei n.º 19/98.” (Sá et al., 1998, p. 77) Alguns dos argumentos contra a regionalização invocam o perigo da divisão do país (desagregação), por ser um território pequeno. A regionalização pode funcionar contra os municípios e a respetiva autonomia, promovendo a criação de uma nova burocracia e de novas clientelas, e provocando um aumento da despesa e dos funcionários públicos. Pode, ainda, gerar caciques e poderes não democráticos, correndo-se o risco de precipitação que pode fazer o modelo cair num logro (Sá e al., 1998, pp. 153-180).

2.2. As unidades territoriais e as divisões administrativas: regiões NUTS

Por força da adesão às Comunidades Europeias, a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) foi aprovada em 1986, pela Resolução do conselho de ministros (RCM), n.º 34/86, de 26 de março, que definiu três níveis: NUTS I, constituída por três unidades administrativas, do continente, região autónoma dos Açores e região autónoma da Madeira; NUTS II, constituído por sete unidades, correspondentes no continente às áreas de atuação das CCDR (Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio), e ainda aos territórios das regiões autónomas dos Açores e da Madeira; NUTS III, constituído por 29 unidades, das quais 27 no continente, constante da listagem e da carta anexas à citada Resolução, e duas correspondentes às regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Com base naquela Resolução, o Instituto Nacional de Estatística (INE) criou um sistema de codificação com o objetivo de organizar o recenseamento populacional e habitacional. Noutro sentido, a aglomeração crescente da população e da atividade económica em áreas urbanas, e a inerente pesquisa de informação estatística especializada, originou a necessidade de demarcar elementos com uma certa representação em termos de dimensão urbana.

À margem do processo das regiões administrativas e da regionalização, o território português está dividido para efeitos administrativos e estatísticos. O artigo 291.º da CRP prevê que “(e)nquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas não abrangido.” A codificação das circunscrições administrativas existentes no território nacional é essencial para a utilização das unidades administrativas no contexto do Sistema

Estatístico Nacional (SEN). Esse procedimento consiste na atribuição de um código alfanumérico, mediante um conjunto de critérios de uniformização das codificações existentes, estabelecido em 1994 pelo Conselho Superior de Estatística (CSE) – Deliberação n.º 86, de 15 de dezembro de 1994 – às circunscrições administrativas criadas pela assembleia da república, cuja última atualização (Deliberação n.º 2097/2013, de 6 de novembro de 2013) decorre das alterações registadas na divisão administrativa do país, resultantes, designadamente, da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro – Reorganização Administrativa de Lisboa – e da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro – Reorganização Administrativa do Território das Freguesias. Estas alterações implicaram uma revisão ao código da divisão administrativa (CDA) em vigor no âmbito do SEN, a adotar pelas entidades que integram o SEN. Assim sendo, “(...) o Estado Português solicitou à Comissão Europeia (CE) um processo de revisão extraordinária da NUTS, evocando uma reorganização substancial da estrutura administrativa portuguesa.” (INE, 2015, p. 4)

O CDA (revisão de 2013) – Deliberação n.º 2097/2013 – apresenta uma estrutura de três níveis: Nível 1 – o distrito, no caso do continente e das regiões autónomas dos Açores e da Madeira (ilhas), identificado através de um código numérico de dois dígitos; Nível 2 – o município, identificado através de um código numérico de quatro dígitos, dois dos quais do município dentro do distrito (18 distritos); Nível 3 – a freguesia, identificada através de um código numérico de seis dígitos, dois dos quais de freguesia dentro do município. Em 2006, a designação do nível 2 do CDA foi alterada de “concelho” para “município”, permitindo a sua harmonização com a nomenclatura da CRP (Deliberação n.º 219/2006, de 29 de janeiro do CSE).

A NUTS foi criada pelo EUROSTAT com os institutos nacionais de estatísticas dos diferentes países da UE, com base numa divisão coerente e estruturada do território económico comunitário. A NUTS é composta por níveis hierárquicos (NUTS I, II e III), servindo de suporte a toda a recolha, organização e difusão de informação estatística regional harmonizada a nível europeu. A NUTS constitui, ainda, referência para a determinação da elegibilidade das regiões europeias à política de coesão da UE (INE, 2015, p. 3). A adoção da NUTS em Portugal tinha por objetivo amortecer as discrepâncias aferidas entre as origens de circunscrição territorial utilizadas na

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

realização e expansão estatísticas e, conseqüentemente permitir uma análise completa da informação.

Com a publicação do Regulamento (CE) nº 1059/2003, de 26 de maio, do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho Europeu (CE), relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas, as alterações às unidades territoriais portuguesas, para fins estatísticos, passaram a processar-se sob enquadramento legal europeu (INE, 2015, p. 3). O regulamento inclui três anexos: Anexo I – classificação NUTS, traduzindo a estrutura hierárquica da nomenclatura em cada Estado membro, identificando o nome de cada unidade territorial e o respetivo código; Anexo II – enunciando as ‘unidades administrativas’ associadas a cada nível da NUTS para cada Estado membro, quando aplicável; Anexo III – identificando as ‘unidades administrativas mais pequenas’ em cada Estado membro, constituindo referência para a composição das NUTS III. A nomenclatura NUTS é hierárquica, na medida em que subdivide cada Estado membro em três níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III. No sentido de favorecer a comparabilidade das estatísticas regionais, as regiões devem ter uma dimensão comparável em termos de população (INE, 2015, p. 7). As ‘unidades administrativas’ com dimensão populacional adequada existentes nos Estados membros constituem o primeiro critério para a delimitação dos três níveis da NUTS.

Quadro III – Delimitação de cada nível da NUTS de um Estado membro | limiares de dimensão demográfica

Nível	Delimitação	Mínimo	Máximo
NUTS I	Continente, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.	3 milhões	7 milhões
NUTS II	Norte, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.	800 mil	3 milhões
NUTS III	Unidades Administrativas 25 Entidades Intermunicipais, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira.	150 mil	800 mil

Fonte: INE (2015, p. 7).

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

O Regulamento (UE) n.º 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto, estabeleceu os novos limites territoriais de referência das NUTS portuguesas (NUTS 2013). Face à anterior versão das NUTS portuguesas, as NUTS nível 3 (NUTS III) passaram de 30 para 25 unidades territoriais e passaram a constituir ‘unidades administrativas’. As unidades administrativas de referência para Portugal são as entidades intermunicipais, a região autónoma dos Açores e a região autónoma da Madeira. Os limites territoriais das NUTS III do continente e respetivas designações acompanham o estabelecido no anexo II da Lei n.º 75/2013, que aprovou os estatutos das entidades intermunicipais como unidades administrativas. Esta nova divisão regional (NUTS 2013) começou a ser aplicada pelo SNE e Europeu, a 1 de janeiro de 2015 (INE, 2015, p. 4).

2.3. As regiões e a regionalização

“(…) estamos ante uma realidade caracterizada por la ambigüidad y la indeterminación, portadora de significaciones y concepciones muy por lo mismo susceptible de ser aplicada a realidades dispares.” (Salgado, 1996, p. 29, cit in Rocha, 2005, pp. 68-69)

Para Sá et al. (1998, p. 74). “as regiões administrativas têm consagração constitucional, o que significa que, enquanto não forem instituídas, permanecemos face a uma inconstitucionalidade por omissão.” Acrescentam os autores, que “é este facto que levava a prever a obrigatoriedade de nova consulta às assembleias municipais um ano depois da primeira, no quadro do anterior regime; na situação atual, não há intervalo definido, mas também é evidente que não é constitucionalmente legítimo remeter esta matéria para «daqui a decénios».” Numa outra perspetiva de análise sobre o processo de regionalização administrativa do Estado, enquadrando-o no processo de integração europeia, Covas (1997, p. 261) adverte que “receamos que a regionalização administrativa não seja bem sucedida se não se inscrever numa reforma ampla das instituições políticas do Estado-nacional.” Para o autor, as ideias de crescimento harmonioso, equilibrado, integrado e participativo fazem parte do conceito de desenvolvimento de um país, cujo equilíbrio dos níveis de recursos e riquezas das suas diferentes áreas promovem a justiça e a igualdade inerentes ao desenvolvimento orientado democraticamente. Em sentido semelhante, Sá et al. (1998, p. 148) mantêm que a “(…) regionalização pode, assim, favorecer o desenvolvimento, sobretudo se este for concebido – como deve ser – de forma integrada, englobando simultaneamente os aspetos económicos, sociais, ambientais e culturais e uma dimensão territorial.”

As palavras ‘região’ e ‘regional’ abundam no léxico português (legislativo, político e administrativo). Há que distinguir os conceitos de região e de regionalização. Segundo Rocha (2005, p. 66), no domínio das regiões administrativas, “a região é concebida fundamentalmente como invenção artificial, uma unidade nova que o Estado cria com vista a um exercício mais eficaz do seu poder soberano e a uma melhor implementação da sua vontade e das suas políticas.” De acordo com Amaral (2002, p. 541, *cit in* Oliveira 2009, p. 158), o conceito de regionalização determina “a criação de entidades públicas novas, autónomas, chamadas regiões, com órgãos próprios de decisão, eleitos em sufrágio direto e universal pela população residente em cada região, e dotados de competências próprias para resolverem os seus próprios assuntos, através dos seus próprios recursos humanos, materiais e financeiros.” A região pode surgir por um processo de desconcentração ou descentralização, sendo que a orientação, diretrizes e ordens emanam do governo, como é o caso das CCDR; no caso das regiões administrativas/regionalização, está-se perante a criação de uma pessoa coletiva de direito público, diferente da pessoa coletiva Estado, com autonomia e em que os seus órgãos resultam de eleição pelos cidadãos aí residentes (Rocha, 2005). Para Fernandes (1997, p. 166), “(a) delimitação das regiões envolve dimensões tanto políticas como técnicas. Do ponto de vista político, esta questão configura-se sob a forma de descentralização (...)”, enquanto a regionalização “(...) reveste-se de um carácter propriamente técnico. Para que ela assuma características políticas com efeitos na prática da democracia e no processo de desenvolvimento local, necessário se torna encontrar a sua conveniente dimensão.”

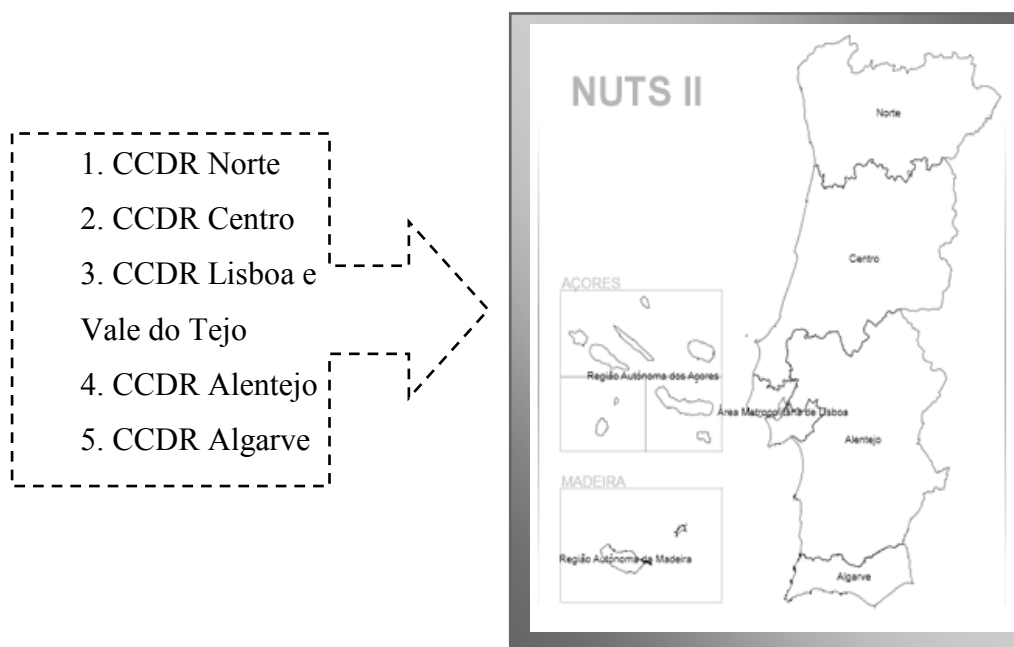
As CCDR representam, no modelo político e administrativo do Estado, um conjunto de serviços desconcentrados do Estado, sendo dotadas de autonomia administrativa e financeira e incumbidas de executar, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação, as políticas de ambiente, de ordenamento do território, de conservação da natureza e da biodiversidade, de utilização sustentável dos recursos naturais, de requalificação urbana, de planeamento estratégico regional e de apoio às autarquias locais e suas associações, tendo em vista o desenvolvimento regional integrado (artigos 1.º e 2.º, do Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio). No preâmbulo do diploma está plasmado que, “(a)s novas CCDR constituem, por um lado, instrumento de dinamização, acompanhamento e avaliação do processo de desconcentração ao nível regional da administração central e de descentralização das suas competências para a

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

administração local autárquica.” A área de atuação de cada CCDR corresponde ao nível II da NUTS do continente, o que permite enquadrar estas estruturas de serviços desconcentrados do ministério da tutela como regiões ou sub-regiões territoriais (artigo 2.º).

As suas atribuições são muito vastas, destacando-se: a dinamização e participação nos processos de planeamento estratégico; a participação na elaboração do plano de desenvolvimento local (PDL); assegurar a execução das intervenções operacionais regionais incluídas no QREN/Portugal 2020; colaborar nas ações de cooperação técnica com a administração autárquica local nos domínios jurídico, de finanças locais, de formação de recursos humanos e de modernização administrativa; e acompanhar os planos municipais de ordenamento do território e de requalificação urbana (artigo 4.º). O conselho regional é um órgão consultivo da CCDR que integra, no âmbito dos órgãos autárquicos, os presidentes das câmaras municipais e dois representantes das freguesias indicados pela ANAFRE, abrangidas nas áreas geográficas de atuação da respetiva CCDR, dispondo um vasto leque de competências (artigos 15.º e 16.º).

Figura VI – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)



Fonte: Prodata (<http://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS>).

3. Autarquias locais e administração local: a reforma do território e da legislação autárquica (2013)

A última grande reforma do municipalismo português ocorreu em 1836 (decreto de 6 de novembro de 1836) – principal legado de Passos Manuel – que estabeleceu a nova divisão concelhia, mantendo os mesmos dezassete distritos, mas suprimindo mais de metade dos municípios (400), ficando o território com 351 concelhos, muito próximo dos atuais 308, confirmando que “(a) divisão concelhia que hoje existe tem como matriz este decreto, nunca sendo demais salientar a sua importância.” (Oliveira, 2013, p. 22) Os municípios sentiram ao longo dos últimos (cerca) de duzentos anos dificuldades diversas, mas nunca foi posta em causa a sua existência e a validade instrumental, tendo-lhes sido confiadas as principais tarefas da administração local.

Depois dos municípios, as freguesias constituem a entidade política e administrativa mais relevante da organização territorial, pela proximidade às populações e pela capacidade de organização e de administração dos interesses públicos e particulares das mesmas. A reforma de Passos Manuel (1836) apontou para uma preocupação particular, que foi a de assegurar às freguesias/juntas de paróquia um conjunto de amplas atribuições, abarcando as referentes à Igreja e ao culto, bem como as de natureza administrativa e social. A exemplo dos municípios, as freguesias sentiram ao longo dos tempos grandes dificuldades na afirmação política, administrativa e social, particularmente nos diversos períodos conturbados da monarquia constitucional. Durante a I república, as freguesias passaram a assumir um papel mais relevante, resultante de uma maior autonomia administrativa e financeira, expressa no ideário republicano com forte impulso descentralizador. As freguesias passaram a designar-se ‘paróquias civis’, devido à decisão política republicana da separação entre o Estado e a Igreja, decretada em 20 de abril de 1911. Mais tarde (1916), com a Lei n.º 621, de 23 de junho, a designação foi alterada para ‘freguesias’, designação que se mantém até ao presente (Oliveira, 2013). As freguesias não sofreram, como os concelhos, uma profunda reforma territorial, embora a sua ligação aos municípios sempre tenha oscilado com mais ou menos autonomia, porquanto “(...) as câmaras municipais sempre tiveram sobre elas um papel preponderante em vários aspetos, nomeadamente o de tutela.” (Oliveira, 2013, p. 54) Somente em 2013, por aplicação da Lei n.º 11-A/2013, as freguesias foram objeto de uma reorganização administrativa do

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

território, que produziu a redução de 1.168 freguesias e a conseqüente criação jurídico-administrativa de ‘novas’ freguesias (uniões de freguesia), por agregação ou por alteração dos limites do território. Entretanto, a Lei nº 75/2013 consagrou um novo regime jurídico das autarquias locais, alargando e reforçando nas freguesias, atribuições e competências, próprias e delegadas.

3.1. A reforma da administração local

Passaram precisamente 180 anos após as grandes reformas introduzidas pelo liberalismo na administração pública e 40 anos sobre as primeiras eleições autárquicas democráticas saídas do novo regime político democrático de 1974. A reforma administrativa do poder local foi promovida pelo XIX Governo Constitucional, conforme Resolução do conselho de ministros (RCM) n.º 40/2011, de 22 de setembro, tendo por base uma proposta de trabalho dada a conhecer em setembro de 2011 – Documento Verde da Reforma da Administração Local (DVRAL). No programa de governo para a legislatura (2011-2015), estava previsto que “(o) Governo promoverá um acordo político alargado que viabilize uma reorganização do mapa administrativo visando a optimização e racionalização do número de órgãos autárquicos bem como das respectivas competências, com uma análise detalhada ao sector empresarial local quanto ao pressuposto da respetiva utilidade pública e da racionalização sustentada da despesa.” (Presidência do Conselho de Ministros, 2011, p. 76) O anterior governo tinha assumido um acordo com a *troika* (CE, o FMI e o BCE), celebrado em 17 de maio de 2011, assente num Programa de Assistência Económica e Financeira – Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica – que estabelecia, quanto à administração local, o seguinte compromisso:

3.34. Reorganizar a estrutura da administração local. Existem actualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até julho 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseados num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos. (Infoeuropa/União Europeia, 2011, p. 16)

O quadro reformador apresentado pelo governo assentava, de forma imperativa, na reforma do território das freguesias. Quanto aos municípios, não subsistiu essa imperatividade, remetendo para os autarcas a decisão sobre uma reforma nos (seus)

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

territórios, por fusão ou por redefinição de circunscrições territoriais (artigos 16.º e 17.º da Lei 22/2012, de 30 de maio). De acordo com Oliveira (2013, p. 312), “(n)atural seria, pois, que o Governo tomasse a iniciativa de reduzir freguesias e municípios, mas não foi assim.”

No preâmbulo da RCM n.º 40/2011, estão plasmados quatro vetores estratégicos que orientam a RAL, “(...) sob o acervo proporcionado pelo princípio da subsidiariedade: a descentralização e a reforma administrativa; o aprofundamento do municipalismo; o reforço do associativismo municipal; e a promoção da coesão e competitividade territorial através do poder local.” O modelo de reforma e a metodologia de trabalho apresentados mereceram fortes críticas e contestação dos partidos políticos da oposição e de um número significativo de autarcas de município e de freguesia, sustentados pelas respetivas associações (ANMP e ANAFRE).

A RCM n.º 40/2011, no seu preâmbulo, apontava para “uma mudança estrutural e simultaneamente estratégica do modelo atualmente consagrado para a administração local autárquica que potencie uma reforma da gestão, do território e uma reforma política.” Os conteúdos previstos no DVRAL sinalizavam a necessidade de uma reforma ampla e profunda do poder local no âmbito daquelas vertentes, como consequência da complexidade do modelo de organização então vigente e perante a exigência face aos compromissos para com os cidadãos, particularmente nos últimos quarenta anos. Ainda no preâmbulo do DVRAL, acentuava-se que, “(a) longo de quase quatro décadas, a gestão local complexificou-se e alargou-se no seu perímetro de actuação, pelo que a reforma deverá ir ao cerne dos problemas, ainda que tal tarefa se adivinhe gigantesca e exija o comprometimento dos seus atores e compromisso entre eles.” (DVRAL, 2011, p. 5)

3.2. Objetivos gerais da reforma da administração local

A RAL teria quatro eixos de atuação: o sector empresarial local; a organização do território; a gestão municipal, intermunicipal e o financiamento; e a democracia local. Incidia em três pilares: reforma da gestão, reforma do território e reforma política. (DVRAL, 2011, p. 6 e 9). Parte dessas reformas foram concretizadas com a publicação dos seguintes diplomas legais: regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais; regime jurídico da reorganização administrativa territorial

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

autárquica e reorganização administrativa do território das freguesias; regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e regime jurídico do associativismo autárquico; lei das finanças locais; adaptação à administração local do estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado. No entanto, ficou por fazer a anunciada reforma em várias áreas: da reorganização administrativa do território dos municípios; da legislação eleitoral para os órgãos das autarquias locais; do estatuto dos eleitos locais; da formação e composição dos executivos municipais; e dos membros de apoio aos executivos.

Quanto à organização do território, o documento aludia para a redução do número de câmaras municipais, com abertura do diálogo à sociedade civil, à ANMP e aos municípios de território confinante que pretendessem a agregação/fusão. Apontava como objetivos, “incentivar a fusão de municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais, sem prejuízo de uma fase posterior da definição de um novo quadro orientador da alteração do mosaico municipal.” (DVRAL, 2011, p. 20) Desperdiçou-se uma oportunidade histórica para se firmar uma grande reforma da administração local municipal que permitisse economias de escala e a racionalização na afetação dos recursos administrativos, financeiros, humanos e de equipamentos. A reforma permitiria, ainda, a eliminação de circuitos paralelos e a sobreposição de competências, orientada para uma mais alargada e eficaz oferta de serviços públicos às populações. Assim, a reforma confinou-se, exclusivamente, à reorganização territorial das freguesias, sendo muito duvidoso o alcance em termos de resultados eventualmente a obter em poupanças financeiras, conforme expresso nos objetivos traçados no Memorando de Entendimento com a *troika*. Aliás, decorridos três anos da reforma do território e do regime jurídico das autarquias locais, ainda não foi publicado qualquer relatório oficial por parte da tutela e/ou do organismo público da estatística (INE), que demonstre os impactos de vária natureza que a reforma tenha provocado nas freguesias, em especial de natureza financeira.

Entretanto, na sequência do amplo debate e das medidas aprovadas e legisladas pela assembleia da república, as grandes linhas reformadoras então programadas – no que se refere aos municípios e à democracia local – não se firmaram, essencialmente

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

por força da contestação política e por manifesta opção ‘corporativa’ dos autarcas e suas associações. Este entendimento está fundamentado na experiência autárquica e na participação ativa que o autor da dissertação manteve no desenvolvimento do processo, com um conhecimento muito próximo das diversas questões de fundo e da própria negociação política⁵.

Estes foram os resultados alcançados nos quatro eixos de atuação:

i. Setor Empresarial Local (SEL)

Foi objeto de legislação específica, Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais – o SEL, sobressaindo, no seu âmbito, que “a constituição ou a mera participação em associações, cooperativas, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas, rege-se pelo disposto na presente lei.” (Artigo 1.º, n.º 3) O artigo 2.º estatui as entidades que podem desenvolver a atividade empresarial local: os municípios; as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia; e as áreas metropolitanas, através dos serviços municipalizados ou intermunicipalizados; e das empresas locais. A lei prevê que os municípios podem proceder à municipalização de serviços, integrando a estrutura organizacional do município, podendo dois ou mais municípios criar ainda serviços intermunicipalizados (artigo 8.º). Em termos de organização, os serviços municipalizados são geridos sob forma empresarial, possuindo organização autónoma no âmbito da administração municipal (artigo 9.º). No que se refere ao objeto, os serviços municipalizados podem ter uma ou mais das seguintes áreas prestacionais: abastecimento público de água; saneamento de águas residuais urbanas; gestão de resíduos urbanos e limpeza pública; transporte de passageiros; distribuição de energia elétrica em baixa tensão (artigo 10.º).

O artigo 19.º, n.º 1 da lei, estabelece que as empresas locais “são as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de

⁵ O autor foi presidente da junta de freguesia de Ramalde, no concelho do Porto, e membro da assembleia municipal do Porto, durante três mandatos consecutivos (2002 a 2013), tendo sido eleito e representado a assembleia municipal nos congressos da ANMP.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

gestão, de administração ou de fiscalização; qualquer outra forma de controlo de gestão.” As empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana (artigo 19.º, n.º 4). As empresas locais têm como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional (artigo 20.º). Dividem-se em:

a) Empresas locais de gestão de serviços de interesse geral

São aquelas que, assegurando a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes e, sem prejuízo da eficiência económica, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades: promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto; promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano; abastecimento público de água; saneamento de águas residuais urbanas; gestão de resíduos urbanos e limpeza pública; transporte de passageiros; distribuição de energia elétrica em baixa tensão (artigo 45.º).

b) Empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional

São aquelas que, visando a promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência e sem prejuízo da eficiência económica, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades: promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado; promoção e gestão de imóveis de habitação social; produção de energia elétrica; promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal. Excepcionalmente, podem os municípios constituir ou participar em empresas locais de promoção do desenvolvimento urbano e rural de âmbito municipal, quando estejam verificados os seguintes pressupostos: a associação de municípios ou a área metropolitana que integrem não se encontre interessada em constituir ou participar em tais empresas; e que demonstrem capacidade financeira própria para o efeito (artigo 48.º).

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Quanto aos princípios orientadores, as empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional devem prosseguir as missões que lhes estejam confiadas e visam o seguinte: contribuir para o desenvolvimento económico-social na respetiva circunscrição, sem discriminação das áreas territoriais sujeitas à sua atuação; promover o crescimento económico local e regional; desenvolver atividades empresariais integradas no contexto de políticas económicas estruturais de desenvolvimento tecnológico e criação de redes de distribuição; promover o empreendedorismo de base local e regional; garantir o fornecimento de serviços ou a gestão de atividades que exijam avultados investimentos na criação ou no desenvolvimento de infraestruturas; cumprir obrigações específicas relacionadas com a segurança da respetiva atividade, com a continuidade e qualidade dos serviços e com a proteção do ambiente e da qualidade de vida, de forma clara, transparente, não discriminatória e suscetível de controlo (artigo 49.º). Os municípios, as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas podem criar ou participar em fundações e cooperativas e participar como pessoas jurídicas privadas em associações (artigos 57.º a 59.º).

ii. Organização do território

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio – regime jurídico da reorganização administrativa do território autárquico – consubstancia dois parâmetros quanto à reorganização administrativa territorial autárquica, conforme plasma o artigo 1.º, n.º 2: “(a) presente lei consagra a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias e regula e incentiva a reorganização administrativa do território dos municípios.” Apesar de a lei prever, nos seus artigos 16.º e 17.º, a reorganização administrativa do território dos municípios e/ou redefinição de circunscrições territoriais, criando incentivos à fusão de municípios (artigo 16.º, n.ºs 4 e 5), como já se abordou anteriormente, essa reforma ficou por executar.

Os objetivos sobre a reorganização administrativa territorial autárquica apontavam para a promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local, alargando atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos, com melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade, promovendo ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica (artigo 2.º). A reforma do mapa das freguesias assentava em dois pressupostos: um, de natureza organizacional, identificando a necessidade das

freguesias ganharem dimensão para poderem cumprir com mais dignidade as suas atribuições e competências, obtendo capacidade para receber mais delegações de competências e reunir condições para a execução de novas missões em prol das populações; outro, de natureza financeira, potenciando receitas face à redução e concentração em menor número de freguesias, racionalizando gastos com os eleitos locais e aproveitando economias de escala com a repartição de mecanismos de financiamento resultantes do reforço e atribuição de novas competências. A reforma produziu uma redução do número e tamanho dos órgãos das freguesias e, conseqüentemente, no tamanho das assembleias municipais, por força da diminuição de presidentes de junta com assento por inerência do cargo nesse órgão municipal.

As freguesias, criadas na sequência da agregação, passaram a constituir uma nova pessoa coletiva territorial, incluindo na denominação a expressão ‘união de Freguesias’ seguida da anterior denominação das freguesias (artigo 9.º). A reorganização administrativa do território das freguesias foi acompanhada por um novo regime de atribuições e competências, reforçando as próprias e as delegadas, diferenciadas em função das características demográficas, com particular relevo para a manutenção de instalações e equipamentos educativos, construção, gestão e conservação de espaços e equipamentos coletivos, licenciamento de atividades económicas, apoio social e promoção e desenvolvimento local. Nos termos do artigo 10.º, o reforço das competências próprias das freguesias foi acompanhado do reforço das correspondentes transferências financeiras do OE, aumentadas em 15% até ao final do mandato a seguir à agregação – nas freguesias criadas por agregação e com pronúncia da assembleia municipal – a participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), servindo como incentivo a que as assembleias municipais se pronunciassem sobre a agregação de freguesias dentro dos níveis, classificação e parâmetros previstos nos artigos 4.º-11.º

Depois de muita polémica e forte contestação face à ‘imposição’ legislativa de criação de novas freguesias agregadas, foi publicada a Lei n.º 11-A/2013, que deu “(...) cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias, constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.” (Artigo 1.º) O anexo I ao diploma define a criação e os limites territoriais das freguesias, sendo que a criação de uma freguesia por agregação determinou a cessação jurídica das autarquias locais agregadas. Para Oliveira (2013, p. 322), “(...) esta reforma das freguesias viola princípios básicos do direito

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

eleitoral, pois ao ignorar a instalação das novas freguesias, o que sucedeu na grande maioria dos casos, veio impedir que os eleitores pudessem votar com conhecimento da realidade da nova freguesia, estabelecendo aquilo que se pode com propriedade denominar o ‘voto ignorante’.”

iii. Gestão municipal, intermunicipal e financiamento

Através do Decreto-Lei n.º 20/2013, de 25 de junho, foram marcadas para 29 de setembro de 2013 eleições gerais para os órgãos representativos das autarquias locais no território nacional, para o período 2013-2017, as quais decorreram já no âmbito do novo mapa administrativo do território das freguesias. Dando seguimento ao plano de reformas previstas na RCM n.º 40/2011 e no DVRAL, o diploma estruturante RJAL – Lei n.º 75/2013 – foi publicado em 12 de setembro, prevendo o artigo 4.º que “(...) a presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da realização das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais imediatamente subsequentes à sua publicação”, ou seja, entrou em vigor em 30 de setembro de 2013.

O novo regime jurídico para as autarquias locais definiu um quadro vasto e profundo da gestão municipal e intermunicipal, particularmente no que diz respeito ao funcionamento dos órgãos autárquicos, às atribuições e competências, próprias e delegadas, das respetivas autarquias e seus órgãos, a um melhor enquadramento jurídico das entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) e à descentralização administrativa. A descentralização concretiza-se visando a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis (artigo 112.º, da Lei n.º 75/2013). Foi igualmente publicada uma nova Lei das Finanças Locais (LFL) – Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014, que alargou os instrumentos financeiros de gestão autárquica e determinou maior rigor e disciplina nas finanças públicas locais.

iv. Democracia local

Relativamente ao DVRAL, ficou por fazer a reforma da legislação eleitoral para os órgãos das autarquias locais, do estatuto dos eleitos locais, da formação e composição dos executivos municipais e dos membros de apoio aos executivos.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

O projeto de lei do governo não reuniu o consenso necessário para alterar a legislação em vigor, matéria que é da exclusiva competência da assembleia da república. Na proposta de lei que o governo apresentou aos deputados da maioria que o suportava (PSD-CDS/PP), existia o propósito de instituir executivos homogêneos, reforçar os poderes de fiscalização das assembleias municipais, que o presidente da câmara fosse o primeiro da lista mais votada à assembleia municipal e o executivo fosse escolhido pelo presidente de entre os eleitos para a assembleia municipal. Além disso, reduzia o número de vereadores e de deputados municipais e subtraía o subsídio de transporte aos membros das assembleias municipais e aos vereadores que não estivessem a tempo inteiro ou a meio tempo.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

CAPÍTULO III – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL: GOVERNANÇA, DEMOCRACIA LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

(a) capitalidade competitiva não é compatível com a ausência de projeto estratégico integrador, não é compatível com impulsos centrais ou locais que não correspondam a um exercício comum reconhecível e mobilizador da sociedade. (Seara et al., 2013, p. 23)

A reforma do território e dos normativos legais, ocorrida em 2012-2013, produziu novas dinâmicas e exigências à governança da ‘coisa pública’. As últimas eleições autárquicas de 2013 ocorreram no quadro de um novo enquadramento legal: lei de limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais; reforma do território, com a aprovação do regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica (freguesias); regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais; regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, e regime jurídico do associativismo autárquico.

A aplicação (pela primeira vez) da lei de limitação de mandatos – Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto – produziu uma verdadeira ‘revolução’ no universo dos autarcas comumente designados de ‘dinossauros’, ao impedir a recandidatura no mesmo território de centenas de presidentes de câmara e de junta de freguesia que acabassem de completar três mandatos consecutivos. O processo foi complexo, sob o ponto de vista político, já que alguns desses autarcas apresentaram recandidaturas à presidência de órgãos executivos, mas em territórios diferentes. Um dos casos (mais mediáticos) ocorreu com a candidatura à presidência da câmara municipal do Porto. O tribunal constitucional proferiu um Acórdão⁶, legitimando essa candidatura (a exemplo de outros casos), por se tratar de uma candidatura a um outro território. No caso de candidaturas às ‘uniões das freguesias’, de presidentes de junta com três mandatos consecutivos no exercício do cargo num dos territórios da união, o tribunal constitucional legitimou igualmente essas candidaturas, de acordo com o Acórdão n.º 499/2013, de 6 de

⁶ Acórdão n.º 480/2013, de 5 de setembro, que “(...) decide negar provimento ao recurso e, em consequência, confirmar a decisão recorrida, julgando elegível o primeiro candidato da lista de candidatos à Câmara Municipal do Porto apresentada pela coligação eleitoral «PORTO FORTE», constituída pelos partidos PPD/PSD.PPM:MPT, Luis Filipe Menezes.” (Gonçalves et al., 2013, p. 505)

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

setembro⁷, considerando tratar-se de ‘novos’ territórios criados pelas ‘uniões das freguesias’. Em qualquer dos casos, um novo paradigma se abriu no poder local ao gerar uma renovação de protagonistas, que em alguns casos se encontravam no poder desde as primeiras eleições autárquicas (1976).

Na sequência do regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica (Lei n.º 22/2012), a Lei n.º 11-A/2013 – reorganização administrativa do território das freguesias – eliminou 1167 freguesias (de 4259 para 3092) e criou novas – ‘uniões das freguesias’ – em resultado da agregação, passando a ser detentoras do estatuto de novas pessoas coletivas territoriais (artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 11-A/2013). A reforma gerou, igualmente, uma redução significativa do número de autarcas de freguesia (assembleia de freguesia) e de assembleia municipal (esta por força da redução do número de presidentes de junta com assento, por inerência, nesse órgão deliberativo municipal). Os novos instrumentos jurídicos – Leis n.ºs 73/2013 e 75/2013 – instituíram nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais um conjunto de procedimentos, particularmente no domínio das atribuições, competências, princípios gerais e funcionamento. Os diplomas são renovadores quanto às entidades intermunicipais e mais objetivos quanto à descentralização administrativa. Aperfeiçoam os conteúdos sobre as finanças locais, criando mecanismos de maior rigor e abertura à criação de mais receitas. Melhoram o modelo de organização do associativismo autárquico. Em suma, esses diplomas legais clarificaram as relações institucionais entre o Estado e o poder local e intensificaram o princípio da autonomia local, reforçando a descentralização administrativa.

Segundo Oliveira (2013, p. 136), “(a) democracia local é um conceito que tem vindo a ocupar um lugar de muito relevo em sede de administração territorial autónoma, ainda que a Constituição Portuguesa não o acolha explicitamente.” Os seguintes elementos são características marcantes da democracia local: o processo eleitoral autárquico – Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de fevereiro –, um exercício de democracia expresso na escolha (por eleição) dos órgãos autárquicos; o referendo local – Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto –, podendo as autarquias locais submeter a

⁷ Na criação, por agregação, das ‘uniões de freguesias’, o tribunal constitucional considerou elegível a candidatura de um candidato, primeiro da lista à assembleia da união de freguesias agregadas, pois “(...) o Tribunal concluiu que a limitação à renovação de mandato não se aplica ao presidente de junta de uma freguesia constituída por agregação que tenha cumprido três mandatos consecutivos numa das freguesias agregadas.”

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

consulta dos cidadãos “(...) as questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas.” (Artigo 3.º, n.º 1); o Estatuto do Direito da Oposição – Lei n.º 24/98, de 26 de junho –, em que “(é) assegurado às minorias o direito de constituir e exercer uma oposição democrática ao Governo, aos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das autarquias locais de natureza representativa, nos termos da constituição e da lei.” (Artigo 1.º) Estes diplomas legais firmaram a relação entre os autarcas e os cidadãos, assente nos princípios de transparência e da confiança, e promoveram o exercício dos deveres democráticos dos executivos na relação com a oposição.

As políticas públicas devem estar ao serviço dos cidadãos. Segundo Martins (2000, p. 14), “(u)ma administração ao serviço dos cidadãos não é uma administração que queira ser apenas o braço executivo do poder político. Tem que estar com independência alertada para todas as direções desviantes.” A aplicação das políticas públicas pela administração pública central ou local deve produzir resultados com impacto no crescimento e no desenvolvimento sustentável do país e das comunidades locais.

1. A governança do poder local: procedimentos e exigências

(g)overnance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good governance is synonymous with sound development management. (World Bank, 1992, p. 1)

O Banco Mundial identifica quatro áreas determinantes para uma boa governança pública, num quadro democrático de funcionamento do Estado e das instituições públicas: gestão do setor público; prestação de contas; quadro jurídico para o desenvolvimento; informação e transparência. Neste contexto, o poder local está no radar da *good governance*. Ruivo et al. (2011, p. 7) são taxativos ao afirmarem que “(...) os poderes locais portugueses se encontraram envolvidos na sequência das mudanças políticas, institucionais e socioculturais induzidas pela construção europeia.” Este entendimento enquadra-se na noção que os autores desenvolvem sobre governança, como “(...) uma ação pública resultado da interdependência crescente entre redes de atores públicos e privados.” (Ruivo et al., 2011, p.17) Rodrigues (2000, p. 318),

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

assegura que, no incremento da modernização administrativa associada às novas tecnologias de informação, “(...) surge uma outra aproximação concetual, contemporânea, a da ‘boa governabilidade’ (*good governance*).” Covas (2011, p. 17), dá especial enfoque ao tema diante das mudanças rápidas que estão a ocorrer nos territórios, abordando a forma como os municípios devem ajustar as suas políticas às exigências do tempo presente, argumentando que, “(a) importância da governança municipal na gestão local das modernas democracias é um tema de extraordinária atualidade.”

Governança pode ser sinónimo de governo, ao qual cabe a condução política geral de um país e da superior administração pública. Segundo Palmer (2008, p. 82), governança também pode significar “(...) a administração eficaz de políticas (...) e a qualidade das próprias políticas medida à luz de diversos resultados de políticas públicas geralmente considerados desejáveis.” Numa outra vertente, o conceito de ‘nova governança’ envolve outros protagonistas que, segundo Vasconcelos (2008, p. 191), “(...) têm implícita uma pluralidade de atores, uma estrutura não hierárquica e conceitos inovadores de legitimação do agir na arena política.” As principais linhas de uma *good governance* caracterizam-se por um Estado de direito forte, transparência de métodos, responsabilidade de procedimentos, capacidade negocial e procura de consensos, promoção da igualdade de oportunidades, inclusão e coesão social e territorial, promoção do rigor, informação e *accountability*. A ‘gestão do valor público’, um dos três paradigmas da administração pública desenvolvido por Stoker, é contrastada com dois dos outros paradigmas – ‘administração pública tradicional’ e ‘nova gestão pública’ –, como “(...) o processo que dá vida a todo o sistema. A política é, contudo, entendida de uma forma muito mais abrangente do que apenas a de dimensão partidária.” (Stoker, 2008)

1.1. Instrumentos de regulação e governação dos municípios, das freguesias e das entidades intermunicipais

Com as alterações introduzidas, um novo paradigma se abriu na governação do poder local. O exercício das competências das autarquias e dos seus órgãos e respetivos titulares passou a ser mais escrutinado e exigente. Segundo Montalvo (2013, p. 213), “(a) *governance* local é uma característica do novo modelo da gestão pública dos

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

municípios portugueses nos nossos dias.” No centro do conceito de *governance* está a substituição do processo de decisão vertical para uma relação horizontal de interdependência no exercício do poder. A *governance* dos nossos dias “(...) assume-se como um elemento de valorização da ação do setor público e a distinção entre ele e o setor privado.” (Idem) São instrumentos de governação das autarquias locais e das entidades intermunicipais:

i. Lei n.º 169/99, com a republicação constante da Lei n.º 5-A/2002 – funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Este diploma, que estabelecia o quadro de competências, foi parcialmente revogado pela Lei n.º 75/2013. Todavia, mantêm-se ainda em vigor o articulado que regulamenta: o funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias; da constituição e composição dos órgãos deliberativos e executivos; da convocação para o ato de instalação, instalação e primeira reunião dos respetivos órgãos; da composição da mesa da assembleia municipal e de freguesia; das alterações e participação de membros dos executivos nas respetivas assembleias; de parte das competências da assembleia de freguesia; do plenário dos cidadãos eleitores; do regime de funções, a tempo inteiro e meio tempo, e repartição do regime de funções nas juntas de freguesia; das substituições e impedimentos; dos grupos municipais; dos vereadores a tempo inteiro e meio tempo; da duração, natureza, renúncia e suspensão do mandato; da ausência inferior a trinta dias; e do preenchimento de vagas.

ii. Lei n.º 75/2013 e Anexo I – regime jurídico das autarquias locais; estatuto das entidades intermunicipais; regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias; regime jurídico do associativismo autárquico.

Segundo Pimpão (2015, p. 8), “(n)ão é conhecida nenhuma menção expressa do legislador ao papel da política de descentralização na modernização do Estado”, embora o autor assegure a importância desta legislação para a criação de um enquadramento institucional e do papel acrescido das autarquias locais na promoção daquela modernização. Este diploma contempla medidas de fundo, enquadrando quatro áreas estruturantes para a governação do poder local:

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

a) Regime jurídico das autarquias locais

O diploma estabelece o regime das atribuições das autarquias locais, na promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações (artigo 2.º). No âmbito das competências próprias, a lei estabelece seis objetivos: consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento e controlo prévio e fiscalização (artigo 3.º). A descentralização administrativa, a subsidiariedade, a complementaridade, a prossecução do interesse público, a proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, são princípios gerais previstos na lei (artigo 4.º).

b) Estatuto das entidades intermunicipais

Na reorganização territorial autárquica teve especial destaque a criação das entidades intermunicipais, uma medida que não obteve o consenso dos autarcas e das organizações associativas das autarquias locais. Fernando Costa, ex-presidente da Câmara Municipal das Caldas da Rainha (1985-2013), foi contundente nas críticas que fez à criação destas entidades, afirmando que,

(o) Governo vem propor que elas passem a ser verdadeiras autarquias locais, quando a Constituição não prevê a criação de novas autarquias. (...) Num momento de crise financeira e de restrição de receitas, e num momento em que o caminho seguro é reduzir o número de Câmaras, a criação destas entidades não é oportuna e já vimos que todas as tentativas de criação de autarquias supramunicipais falharam: a província, o distrito, as comunidades urbanas. (Costa, 2013, pp. 230-231)

De acordo com Ruivo et al. (2011, p. 179), os municípios foram questionados quanto à possibilidade de uma ação entre eles poder facilitar o acesso às políticas públicas comunitárias. Os autores recordam que a cooperação intermunicipal surgiu no “(...) contexto da integração europeia e a introdução de novos modelos de ação política, guiados por princípios de partenariado e subsidiariedade, os fatores que permitiram que, à estratégia de desintervenção pública, sucedesse a ativação das forças sociais como plataforma de territorialização racionalizada de parte significativa das políticas públicas.” (Idem). O diploma preceitua que as associações de autarquias locais são as entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos (n.ºs 2 e 3). As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais constam do anexo II da Lei n.º 75/2013 e, conforme o artigo 139.º, constituem unidades administrativas, inclusive para

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

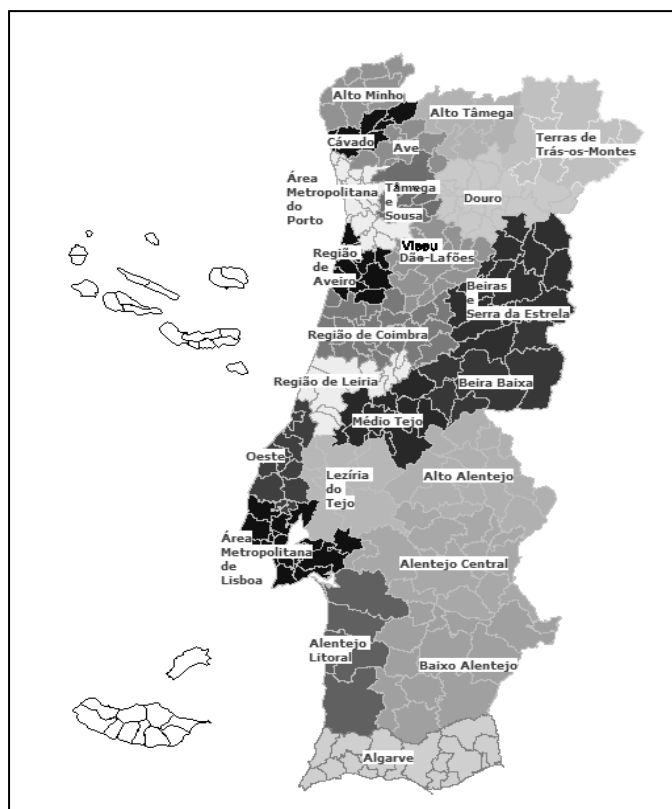
os efeitos previstos no Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à instituição de uma nomenclatura comum às unidades territoriais estatísticas (NUTS).

Quadro IV – Entidades Intermunicipais | NUTS III

NUTS II - Norte	Municípios	População
Área Metropolitana do Porto	17	1 759 524
CI do Alto Minho	10	244 836
CI do Cávado	6	410 169
CI do Ave	8	425 411
CI do Alto Tâmega	6	94 143
CI do Tâmega e Sousa	11	432 915
CI do Douro	19	205 157
CI de Trás-os-Montes	9	117 527
NUTS II - Centro	Municípios	População
Área Metronolitana de Lisboa	18	2 821 876
NUTS II - Centro	Municípios	População
CI da Região Aveiro	11	370 394
CI da Região Coimbra	19	460 139
CI da Região Leiria	10	294 632
CI de Viseu, Dão Lafões	14	267 633
CI Beiras e Serra Estrela	15	236 023
CI da Beira Baixa	6	89 063
CI do Oeste	12	362 540
CI do Médio Tejo	13	247 331
NUTS II - Alentejo	Municípios	População
CI do Alentejo Litoral	5	97 925
CI do Alto Alentejo	15	118 506
CI do Alentejo Centro	14	166 726
CI do Baixo Alentejo	13	126 692
CI da Lezíria do Tejo	11	247 453
NUTS II - Algarve	Municípios	População
CI do Algarve	16	451 006

Fonte: ANMP, Anexo II da Lei n.º 75/2013.

Figura VII – Mapa das Entidades Intermunicipais (EI) | NUTS III



Fonte: ANMP.

As áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) têm um conjunto de atribuições próprias, em articulação com os municípios e com a administração central: nos investimentos públicos, no desenvolvimento económico, social e ambiental, e em programas de apoio ao desenvolvimento regional (QREN). São seus órgãos o conselho metropolitano, a comissão executiva e o conselho estratégico para o desenvolvimento (consultivo), (artigos 67.º, nºs 1 e 2, 72.º a 79.º). As comunidades intermunicipais, constituídas pelas câmaras municipais, têm atribuições muito semelhantes às das áreas metropolitanas. Os órgãos são a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo e o conselho estratégico para o desenvolvimento local (consultivo) (artigos 80.º-99.º). De forma peculiar, a lei consagra uma especificidade, patente na capacidade de delegação (parcial) de competências e de recursos dos municípios para as entidades intermunicipais, assente numa lógica vertical ‘invertida’ (de baixo para cima), usufruindo ambas as entidades competências comuns. Todavia, no que diz respeito à relação institucional entre os municípios e as freguesias, que possuem também

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

atribuições e competências comuns, a delegação de competências é igualmente vertical, mas exclusivamente de cima para baixo (artigos 67.º, n.º 3 e 81.º, n.º 3).

Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, as autarquias locais estão previstas na CRP (artigo 236.º, n.º 2). Determina o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro, e o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 12/2000, de 21 de junho, que compete às assembleias legislativas regionais, respetivamente, a criação, extinção e modificação da área das autarquias locais, cabendo aos governos regionais exercer o poder de tutela (ver também Oliveira, 2013). Os municípios dos Açores estão organizados na associação dos municípios da região autónoma dos Açores, que integra dezanove municípios, e os municípios da Madeira na associação dos municípios da região autónoma da Madeira, que integra onze municípios.

c) Regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias.

O artigo 237.º da CRP consagra a descentralização administrativa nestes termos: “(a)s atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.” A Lei n.º 75/2013 regula, aprofunda e reforça os princípios da autonomia local, consagrando a transferência de competências do Estado, com carácter definitivo e universal, nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais. O diploma prevê que a transferência se faça de forma progressiva, contínua e sustentada, em todos os domínios dos interesses próprios das populações, em especial no domínio das funções económicas e sociais. Traça, ainda, os objetivos, assentes na aproximação das decisões aos cidadãos, na coesão territorial, na coesão inter-regional, na melhoria da qualidade e na racionalização dos serviços. E previne o aumento da despesa pública global, promovendo o aumento de ganhos de eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais e entidades intermunicipais, determinando que os recursos humanos, patrimoniais e financeiros sejam necessários e suficientes ao exercício pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais das competências para eles transferidos (artigos 111.º-115.º).

Uma outra vertente da descentralização administrativa é a delegação de competências de órgãos do Estado nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, e dos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias e das entidades intermunicipais, devendo ser articulada, entre si, a prossecução das respetivas atribuições. A lei distingue que a delegação de competências se estabelece em três níveis: **a) do Estado nos municípios e nas entidades intermunicipais**, no domínio do princípio da igualdade e da não discriminação, definindo o Estado os critérios relacionados com a respetiva caracterização geográfica, demográfica, económica e social (artigos 124.º-125.º)⁸; **b) dos municípios nas entidades intermunicipais**, nas áreas de gestão de planeamento estratégico, desenvolvimento económico e social, competitividade territorial, recursos endógenos, recursos patrimoniais e naturais, empreendedorismo e criação de emprego, mobilidade, infraestruturas urbanas, entre outras (artigos 128.º); **c) dos municípios nas freguesias**, em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial, no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais. Esta delegação de competências faz-se através de acordos de execução, que definam obrigatoriamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes, de todas ou algumas competências delegadas (artigos 132.º-133.º), e concretiza-se na celebração de contratos inter-administrativos, sob pena de nulidade (aplicando-se, subsidiariamente, o código dos contratos públicos (CCP) e o CPA). A negociação, celebração e cessação dos contratos obedece aos princípios da igualdade, da não discriminação, da estabilidade, da prossecução do interesse público, da continuidade da prestação do serviço público, da necessidade e suficiência de recursos e da afetação de recursos humanos (artigos 120.º-122.º, da Lei n.º 75/2013).

d) Regime jurídico do associativismo autárquico

A constituição das associações de autarquias locais compete aos órgãos executivos colegiais dos municípios ou das freguesias interessadas, ficando dependente de aprovação pelos órgãos deliberativos. Constituem-se por contrato, sendo outorgantes os presidentes dos órgãos executivos dos municípios ou das freguesias envolvidas. A constituição é comunicada ao membro do governo que tutela as autarquias locais,

⁸ O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro – regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais – preceitua que, a descentralização se concretiza “(...) como a garantia de melhoria da qualidade do serviço público, a avaliação e monitorização dos projetos-piloto e a afetação dos recursos necessário e suficientes na prestação do serviço público prestado pela entidade pública local.” As funções sociais delegadas desenvolvem-se nas áreas da educação, saúde, segurança social e cultura (artigos 8.º-11.º).

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

estando sujeitas a todas as normas e procedimentos legais aplicáveis às autarquias locais (artigo 108.º).

1.2. Instrumentos administrativos e financeiros de governação das autarquias locais e das entidades intermunicipais

Os mecanismos instrumentais de governação económica e financeira das autarquias locais e das entidades intermunicipais têm evoluído perante as exigências da gestão da ‘coisa pública’, dos imperativos da *good governance*, das circunstâncias resultantes da intervenção externa, do progresso político descentralizador da administração pública e das diretrizes da UE sobre a normalização contabilística e estatística. Os instrumentos mais determinantes à observância da administração pública local são os que constam das subsecções seguintes.

i. Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais

As autarquias locais obedecem aos mesmos pressupostos que encorpam as finanças públicas estaduais, isto é, necessitam de satisfazer necessidades coletivas e, para tanto, necessitam de arrecadar receitas para responder ao cumprimento das despesas geradas pelas políticas públicas locais (Ribeiro, 2011). Segundo a Equipa do Fórum das Políticas Públicas (2012, p. 253), “(u)ma das questões centrais que se coloca às políticas locais está diretamente relacionada com a repartição dos recursos públicos.” As autarquias locais beneficiam de receitas próprias e de transferências do Estado, provenientes dos impostos, sendo a capacidade de gestão do seu orçamento limitada para dar respostas aos interesses coletivos das populações.

Dando seguimento ao princípio da autonomia local, “(...) [h]istoricamente, a reivindicação da autonomia financeira andou sempre de par com a reivindicação da autonomia local.” (Oliveira, 2013, pp. 213-214) A lei das finanças locais permite alguma independência em relação ao Estado central. A autonomia financeira está expressa nos poderes dos respetivos órgãos em elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadando e dispondo de receitas que por lei sejam destinadas, ordenando e processando as despesas legalmente autorizadas e gerindo o património (Magalhães, 2009).

Valles (2006, p. 163), referindo-se à Lei das Finanças Locais n.º 42/98, de 6 de agosto de 1998, já abordava a questão do endividamento dos municípios e das medidas adotadas para sustentar o défice e equilibrar as finanças públicas locais, quando afirmava que, “(n)os últimos anos, foram impostas restrições orçamentais (...) para conter o défice dentro dos limites comunitários.” Estas medidas foram evoluindo progressivamente, criando mecanismos cada vez mais rigorosos e disciplinadores da administração financeira das autarquias. Nesse sentido, segundo Rocha et al. (2012, p. 11), “(...) a provisão pública de bens e a prossecução do interesse público em condições ótimas exige (i) verdade, transparência e fiabilidade nas previsões, (ii) racionalidade, critério e prudência na efetivação dos gastos e (iii) adequação e proporcionalidade na obtenção de receitas – numa expressão simples: exige finanças públicas sãs.” A par da lei das finanças locais, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) – Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro – veio estabelecer regras rígidas na gestão das responsabilidades financeiras das autarquias locais, em particular dos municípios. Para Carapeto (2014, p. 48), “(e)ste diploma obrigou os serviços a repensar a realização de despesas e exigiu maior profissionalização na gestão financeira.”

Para Rebelo (2007, p. 105), “(...) a descentralização financeira respeita à definição de critérios económicos e financeiros de relacionamento entre o Estado descentralizador e as entidades infra-estaduais, estabelecendo critérios de repartição de tarefas e recursos que visem alcançar o nível ótimo de decisão e provisão pública.” O novo regime financeiro das autarquias locais entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014, revogando a lei das finanças locais então em vigor (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro). Produziu um enquadramento jurídico específico sobre a responsabilidade financeira das autarquias locais, entidades intermunicipais, setor local, entidades associativas municipais, empresas locais, serviços e fundos autónomos do setor local, entidades públicas reclassificadas, compromissos e responsabilidades contingentes (artigo 2.º). Definiu, ainda, os princípios orientadores do regime do crédito e de endividamento municipal, sendo objetiva sobre os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, numa perspetiva de minimização de custos diretos e indiretos e de garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários anos orçamentais, com atuação na prevenção de excessiva concentração temporal de amortizações e a não exposição a riscos excessivos (artigo 48.º).

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro – aplicável à atividade financeira das autarquias locais, consagra o respeito pelos princípios da legalidade, da estabilidade orçamental, da transparência, da solidariedade nacional recíproca, da equidade inter-geracional, da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado e da tutela inspetiva (artigo 3.º). A lei não permite subsídios ou participações financeiras aos municípios e às freguesias pelo Estado, institutos públicos ou serviços ou fundos autónomos, com exceção dos casos de calamidade pública, de circunstâncias graves que afetam a operacionalidade das infraestruturas e dos serviços municipais de proteção civil, da reconversão de áreas urbanas de génese ilegal ou programas de reabilitação urbana e no caso de os municípios ficarem negativamente afetados por investimentos da administração central ou regional (artigo 22.º).

Segundo Fontes (2008, p. 65), “(o) controle da administração pública, sendo político, afere da conformidade ou desconformidade dos atos das diferentes estruturas que a integram, tendo como padrão de conformidade genérico a orientação política estabelecida pelos órgãos constitucionalmente competentes.” Acrescenta o autor, que o âmbito, o alcance e os limites do controlo parlamentar da administração pública, integram, entre outras, as autarquias locais e a administração independente, “(...) atentos nomeadamente os princípios da separação de poderes, da autonomia regional e da autonomia autárquica.” (Fontes, 2008, p. 66) Numa análise comparativa (entre a anterior e a atual lei das finanças locais sobre o princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado), esse princípio “(...) visa fundamentalmente limitar o défice e para o efeito mantém um organismo já constante da anterior lei, agora com a denominação de ‘Conselho de Coordenação Financeira’ composto por elementos da administração estadual (6), representantes da ANMP (2) e da ANAFRE (2), cabendo-lhe ‘promover a troca de informação entre os seus membros’.” (Oliveira, 2013, p. 217)

a) Receitas dos municípios

As receitas representam o produto de várias rubricas: Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Imposto Municipal sobre Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) e da parcela sobre o Imposto Único de Circulação (IUC); derramas; taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços; participação nos recursos públicos; cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

aplicação de multas e coimas; rendimento de bens próprios; participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades; heranças, legados, doações e outras liberalidades; alienação de bens próprios, móveis ou imóveis; e, empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais (artigo 14.º).

Os municípios dispõem de acesso à informação atualizada da Autoridade Tributária e Aduaneira relativamente aos impostos municipais e da derrama, liquidados e cobrados, quando a liquidação e cobrança seja assegurada pelos serviços do Estado. Dispõem de poderes tributários relativamente a impostos e outros tributos, com a possibilidade de liquidação e cobrança a cuja receita tenham direito. Dispõem, ainda, da possibilidade de cobrança coerciva de impostos e de outros tributos a cuja receita tenham direito, com a possibilidade da concessão de isenções e benefícios fiscais e da compensação pela concessão de benefícios fiscais relativos a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, beneficiando da capacidade de liquidação e cobrança dos impostos. As câmaras municipais podem deliberar proceder à cobrança dos impostos municipais pelos seus próprios serviços ou pelos serviços da entidade intermunicipal que integram, desde que correspondente ao território da NUTS III. Os municípios que integram entidades intermunicipais podem transferir a competência de cobrança dos impostos municipais para o serviço competente daquelas entidades.

Os municípios podem criar taxas, nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais, ficando subordinadas aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais. Os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens. Os preços e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos municípios respeitam, nomeadamente, às atividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de: abastecimento público de água; e saneamento de águas residuais; gestão de resíduos sólidos; transportes coletivos de pessoas e mercadorias; distribuição de energia elétrica em baixa tensão (artigos 15.º-21.º).

A repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro vertical e horizontal, é obtida através do fundo de equilíbrio financeiro (FEF) – 50% do fundo geral municipal (FGM) e 50% do fundo de coesão municipal (FCM) – fundo social municipal (FSM) e participação variável de 5% no IRS (artigos 25.º-35.º). No caso de necessidade de assistência financeira prevista na lei, pode ser criado o fundo de apoio municipal (FAM), dotado de autonomia administrativa e financeira, cujas regras gerais (estrutura, termos e condições de capitalização e funcionamento), devem ser regulados em diploma próprio (artigos 62.º-64.º). O fundo de regularização municipal (FRM) é constituído pelos montantes das transferências orçamentais deduzidas aos municípios, sendo utilizado para proceder ao pagamento das dívidas a terceiros (artigos 65.º-67.º).

b) Receitas das freguesias

De acordo com Oliveira (2013, p. 126), “(n)ão devemos perder de vista que a complexidade da atividade administrativa requer meios financeiros, humanos e técnicos que uma autarquia de pequena dimensão, como é normalmente a freguesia, não está em condições de poder exercer.” A lei faz acrescer novas receitas às freguesias que, no conjunto, representam o produto: da receita do IMI sobre prédios rústicos e uma participação no valor de 1% da receita do IMI sobre prédios urbanos; da cobrança de taxas, nomeadamente as provenientes da prestação de serviços; do rendimento de mercados e cemitérios; de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura; do rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; de heranças, legados, doações e outras liberalidades; da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis; de empréstimos de curto prazo; e da participação nos recursos públicos.

A criação das taxas das freguesias, nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais, está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade das freguesias (artigo 24.º). As freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado – imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e imposto sobre o valor acrescentado (IVA) – constituída pelo FFF, anualmente inscrita na LOE, e cuja distribuição dos montantes obedece a quatro critérios: tipologia de área

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

urbana, densidade populacional, número de habitantes e área (artigos 36.º-39.º). As freguesias podem contrair empréstimos de curto prazo e utilizar aberturas de crédito para ocorrer a dificuldades de tesouraria até ao montante de 1% do FFF (que serve de garantia) e podem celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis e bens imóveis, devendo todos esses procedimentos ser precedidos de autorização prévia da assembleia de freguesia (artigo 55.º).

c) Receitas das entidades intermunicipais

As receitas das entidades intermunicipais provêm das transferências decorrentes da delegação de competências do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas, do produto das contribuições e transferências dos municípios, das transferências decorrentes de contratualização com quaisquer entidades públicas ou privadas, dos montantes cofinanciados europeus, das dotações, subsídios ou participações, das taxas devidas à entidade intermunicipal, dos preços relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos, e das receitas do património que compreendem o rendimento de bens próprios, o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles. Podem contrair empréstimos, estando impedidas de o fazer a favor dos municípios ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas, podendo beneficiar dos sistemas e programas específicos de apoio financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira. Beneficiam das isenções fiscais previstas na lei para os municípios, estando as suas contas sujeitas a apreciação e julgamento do tribunal de contas (artigos 68.º-73.º).

ii. Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro – contabilidade pública: orçamento, grandes opções ao plano, prestação de contas e auditoria

O modelo contabilístico das autarquias locais consta do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, que aprovou o atual sistema – plano oficial de contabilidade das autarquias locais (POCAL).

Um dos princípios fundamentais a que estão sujeitas as autarquias locais, as entidades intermunicipais e as suas entidades associativas é o princípio da estabilidade orçamental, que pressupõe a sustentabilidade financeira, a gestão orçamental equilibrada, as responsabilidades contingentes assumidas e o impedimento de assumir compromissos

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

que coloquem em causa esse princípio (artigo 5.º, da Lei n.º 73/2013). Os orçamentos incluem as grandes opções ao plano (GOP) – plano de atividades (PA) e plano plurianual de investimento (PPI) – discriminando os programas, medidas, projetos ou atividades (artigos 40.º-47.º). O modelo contabilístico visa a uniformização, normalização e simplificação dos procedimentos aplicáveis à gestão económica, financeira e ao conhecimento do valor contabilístico do património, facilitando a apreciação e julgamento das contas anuais. A consolidação de contas permite agrupar os documentos de prestação de contas daquelas entidades com as entidades detidas ou participadas (artigos 74.º e 75.º). Em todos os casos, os documentos aprovados pelos órgãos executivos e deliberativos devem ser acompanhados da certificação legal de contas e de parecer do revisor oficial de contas ou respetiva sociedade, devendo os documentos serem remetidos a diversas entidades, com dever de informação, publicidade e verificação das contas (DGAL e tribunal de contas) (artigos 76.º-80.º).

As regras orçamentais previstas na LEO determinam o equilíbrio orçamental, devendo os orçamentos prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas. A receita corrente bruta cobrada deve ser, pelo menos, igual às despesas correntes e, no caso dos municípios, deve ser acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo (artigo 40.º).

iii. Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho – regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, e os procedimentos necessários à operacionalização da prestação de informação

Com a assinatura do memorando de entendimento com a *troika* e a adoção das medidas daí decorrentes, foram introduzidas medidas legislativas para a resolução das dívidas face às dificuldades financeiras das autarquias locais, com registo de pagamentos em atraso a fornecedores e outras entidades públicas e privadas. A Lei n.º 8/2012, aplicável ao subsetor da administração local, previu regulamentação específica sobre parâmetros, conceitos e formas de regularização das responsabilidades financeiras (Decreto-Lei n.º 127/2012) perante situações de constrangimento: compromissos, compromissos plurianuais, passivos, contas a pagar e fundos disponíveis (artigo 3.º). Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis. A execução orçamental não pode conduzir, em

qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso e, no caso de violação das regras, os responsáveis incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória (artigos 4.º-11.º).

iv. Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto – regime jurídico da recuperação financeira municipal – regulamenta o fundo de apoio municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012.

O diploma aplica-se ao Estado, aos municípios e seus credores, bem como a quaisquer entidades públicas ou privadas que sejam objeto das normas e dos mecanismos neles previstos (artigo 2.º). O regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite de dívida total, que se traduz na adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira. Tem em conta as especificidades de cada município e baseia-se no princípio de repartição do esforço entre os municípios, os seus credores e o Estado, regendo-se o FAM pelo princípio de igualdade material entre municípios, tendo como prioridade os casos de recurso obrigatório, nos termos do artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013 (situação de rutura financeira municipal). A assistência financeira fica condicionada às disponibilidades do FAM, à gravidade relativa das situações, à viabilidade do compromisso de recuperação e à situação económico-social dos municípios, nos casos de recurso facultativo.

v. Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – regime jurídico da atividade empresarial e das participais locais

A Lei n.º 50/2012, já abordada no Capítulo II, surge na sequência das recomendações contidas no “livro branco do setor empresarial local (SEL)”, de novembro de 2011. Paralelamente, o memorando de entendimento definiu objetivos e prazos para a adoção de medidas visando a redução de custos e a organização do SEL, plasmado no ponto 3.29: “(o) Governo submeterá à Assembleia da República uma proposta de lei para regulamentar a criação e o funcionamento de empresas públicas a nível central, local e regional.” (Memorando de Entendimento, 2011, p. 14) O estudo técnico revela o número de empresas locais existentes em todo o país em 2009 (392), sendo de destacar que, na primeira década de 2000, foram criadas 286 empresas locais (73% do total), ficando demonstrado que, “(...) o crescimento acelerado do SEL

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

correspondeu a uma fase de grande desenvolvimento local no domínio das infra-estruturas de água e saneamento básico e de promoção de várias outras actividades ligadas às economias locais e à estruturação do território.” (Livro Branco do SEL, 2011, p. 33) Parte das atribuições e competências dos municípios foram transferidas para o SEL, para áreas de prestação de serviço público muito diversificado. Como demonstra Valles (2006, p. 170), “(a)través da criação das empresas municipais, os municípios conseguem desenvolver atividades de natureza económica bem como prestar serviços com uma ótica de rentabilidade, tornando-se, assim, veículos de desenvolvimento.”

Quadro V – Universo do Setor Empresarial Local (SEL), em 2009

TIPO DE ENTIDADE	EMPRESAS
Total de empresas que integram o SEL	392
Empresas em forma de sociedade comercial	242
Municipais	211
Intermunicipais metropolitanas	31
Entidades Empresariais Locais	123
Municipais	116
Intermunicipais/Metropolitanas	7
Empresas sob influência dominante indireta	27

Fonte: Livro Branco do SEL, Relatório Final da Consultoria Técnica (2011, p. 9).

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Quadro VI – Distribuição das Empresas do SEL, em 2009

POR DATA DE CRIAÇÃO/INÍCIO DE ACTIVIDADE	TOTAL
Anteriores a 1989	13
Entre 1989 e 1993	10
Entre 1994 e 1999	66
Entre 2000 e 2006	218
Depois de 2007	68
Ignorada	17
Total	392

Fonte: Livro Branco do SEL, Relatório Final da Consultoria Técnica (2011, p. 12).

Alguns dados do estudo técnico revelam os fundamentos da criação das empresas locais, assente numa componente de valor social e de serviços públicos a proporcionar aos utentes e consumidores. A atividade do SEL representa um papel importante na execução das políticas públicas locais quando está associada a utilidade social com eficiência na provisão de bens e serviços públicos.

Quadro VII – Criação e aquisição de participação social em empresas do SEL

MOTIVAÇÕES ASSOCIADAS	EMPRESAS DO SEL
Flexibilidade na contratação e aquisição de recursos	25%
Facilidade na obtenção de financiamento	17%
Melhoria na qualidade dos serviços prestados ou dos bens produzidos	62%
Melhoria na eficiência de gestão	59%

Fonte: Livro Branco do SEL, Relatório Final da Consultoria Técnica (2011, p. 15).

2. Democracia local: processo eleitoral, referendo local e estatuto da oposição

A democracia local proclama-se em vários domínios dos princípios e dos valores da autonomia local: no processo eleitoral para os órgãos das autarquias locais; no referendo local; e no estatuto do direito da oposição. Os cidadãos delegam nos órgãos autárquicos eleitos a condução das políticas públicas locais que conduzam à prossecução dos interesses coletivos das populações e ao desenvolvimento e sustentabilidade da coesão social e territorial. Nas questões de relevante interesse local e cuja determinação das matérias obedeça aos princípios da unidade e subsidiariedade do Estado, da descentralização, da autonomia local e da solidariedade inter-local, os cidadãos podem pronunciar-se através do referendo local promovido pelos órgãos municipais e de freguesia (artigo 3.º, da Lei Orgânica n.º 4/2000). Aos partidos políticos com representação nas assembleias municipais e de freguesia, e que não estejam representados nos respetivos órgãos executivos, é assegurado o direito de constituir e exercer uma oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei (artigos 1.º-3.º, da Lei n.º 24/98).

2.1. Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto – Eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais e alteração do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais

Gozam de capacidade eleitoral ativa e passiva os cidadãos maiores de dezoito anos (portugueses; dos Estados membros da UE; de países de língua oficial portuguesa com residência legal há mais de dois anos; outros cidadãos com residência legal em Portugal há mais de três anos) (artigos 2.º e 5.º)⁹. Estão previstas inelegibilidades gerais e especiais, sendo impedidos de se candidatarem: os titulares de cargos políticos, de magistratura e judiciais; das forças armadas e de segurança no ativo; altos funcionários da administração pública; insolventes ou falidos (salvo se reabilitados); cidadãos com ligações diretas e indiretas à autarquia respetiva (devedores, incumpridores de contratos e fornecedores de bens e serviços). Não pode haver mais do que uma candidatura às freguesias integradas no mesmo município e a vários municípios territorialmente diferentes (artigos 6.º-10.º). A duração do mandato dos órgãos autárquicos é de quatro

⁹ A capacidade eleitoral ativa e passiva dos cidadãos não portugueses aplica-se quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no Estado de origem daqueles (artigos 2.º e 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto).

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

anos e, após iniciado o exercício do mandato, é incompatível, dentro da área do mesmo município, o exercício simultâneo de funções autárquicas do órgão da câmara municipal com os órgãos das juntas de freguesia, assembleia de freguesia e assembleia municipal, bem como o exercício de funções nos órgãos autárquicos com o desempenho efetivo de altos cargos ou funções de Estado ou da administração pública (artigos 220.º e 221.º).

O sufrágio constitui um direito e um dever cívico e o eleitor vota uma só vez para cada órgão autárquico (artigos 96.º e 97.º). Os órgãos deliberativos e o órgão executivo do município são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, por listas plurinominais apresentadas em relação a cada órgão, dispondo os eleitos de um voto singular de lista (artigo 11.º). As listas de candidaturas podem ser apresentadas pelos partidos políticos, por coligações de partidos políticos constituídas para fins eleitorais e por grupo de cidadãos eleitores, podendo os partidos políticos e as coligações de partidos incluir nas suas listas candidatos independentes, devendo as listas ter um representante dos proponentes e mandatários (artigos 11.º-30.º).

2.2. Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto – Regime jurídico do referendo local

As autarquias locais podem submeter a referendo matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, podendo a lei atribuir a cidadãos eleitores o direito de iniciativa de referendo (artigo 240.º da CRP). O referendo não tem sido adotado para a definição das grandes questões locais, embora, em muitos casos, “(...) os referendos são antecedidos de sondagens de opinião a fim de averiguar se a resposta realmente interessa aos partidos políticos.” (Valles, 2006, p. 277)

O referendo local é exercido em qualquer autarquia local, só podendo ser objeto de referendo questões de relevante interesse local, havendo um conjunto de matérias excluídas que são da competência legislativa reservada aos órgãos de soberania (artigos 2.º-4.º). Cada referendo prevê uma só matéria, no máximo com três perguntas, cabendo a iniciativa aos órgãos das autarquias locais, devendo a deliberação ser submetida ao tribunal constitucional para efeitos de fiscalização preventiva da constitucionalidade e da legalidade (artigos 6.º, 7.º e 25.º). Em tudo o mais – direito de participação, incapacidades, campanha para o referendo, propaganda, meios específicos de campanha, financiamento da campanha, organização do processo de votação, apuramento, entre outros – os procedimentos são análogos à eleição dos órgãos das autarquias locais.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

2.3. Lei n.º 24/98, de 26 de junho – Estatuto do direito de oposição

O diploma assegura às minorias – partidos políticos que não estejam representados no órgão executivo – o direito de constituir e exercer uma oposição democrática, cuja atividade consiste no acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas (artigos 1.º-3.º). Os titulares do direito de oposição têm direito de ser informados, regular e diretamente, pelos órgãos executivos, sobre o andamento dos principais assuntos em curso, de ser ouvidos sobre as propostas dos orçamentos e planos de atividade, de se pronunciar e intervir sobre quaisquer assuntos de interesse público relevante. Têm, ainda, direito de presença e participação em todos os atos e atividades oficiais (artigos 4.º-6.º). Os órgãos executivos das autarquias locais elaboram, até ao fim de março do ano subsequente àquele a que se referam, relatórios de avaliação dos graus de observação do respeito pelos direitos e garantias (artigo 10.º).

3. Políticas públicas do Estado e das autarquias locais: análise e avaliação do impacto.

Segundo Moreira (2000, p. 369), “(...) ao Estado e à Administração Pública compete o que denominamos a primeira concepção de interesse geral (a manutenção da lei e da ordem pública), mas também o fornecimento dos bens colectivos ou o que alguns chamam bem públicos em sentido técnico.” Para Rocha (2010, p. 26), “(o) que é importante para o estudo das Políticas Públicas são as decisões políticas que têm impacto na vida dos cidadãos, ou o resultado da atividade governamental.” Embora possa ser considerada ambígua, esta definição clarifica o contexto das políticas públicas: sendo desenvolvidas pelo governo e por outras autoridades públicas, os atores não governamentais podem apenas participar e influenciar o seu desenvolvimento. Isto é, os cidadãos podem apresentar propostas na altura da elaboração dos orçamentos públicos (do Estado e das autarquias locais); as organizações e associações da sociedade civil, incluindo as associações setoriais da administração pública (ex: ANMP e ANAFRE), podem apresentar propostas de melhoramento dos orçamentos, segundo as suas conceções e interesses. O orçamento participativo é um exemplo paradigmático desta participação.

Segundo Teles (2008, p. 144), no domínio das políticas públicas, o ‘capital social’ é um instrumento fundamental de “(...) interpenetração na esfera institucional que

importa contribuir para a discussão em torno da reforma da administração local e do papel das políticas públicas urbanas (...).” O conceito de ‘capital social’ foi popularizado por Putnam (1993), que o descreve como “(...) o conjunto das características da atividade social que permitem aos seus participantes agirem coletivamente de uma forma mais eficiente em busca de objetivos partilhados.” (*cit. in* Teles, 2008, p. 144) Um dos processos a que faz sentido aplicar as noções de rede e de governança é o da territorialização das políticas. A governança tem sido desenvolvida à escala local, surgindo este interesse pelo território e seus atores na sequência de mudanças cruciais em que o Estado, cada vez mais segmentado, deixa o papel de autoridade única e assume o de ativador de redes e parceiros relevantes para o desempenho de funções públicas, como é o caso das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Segundo Bilhim (2004, p. 66), “(o) capital social permite a concretização de objetivos que não seriam alcançados de outra forma.” O capital social e humano representa os principais recursos intangíveis numa envolvência comprometida da administração pública (central e local), na execução das políticas públicas e nos processos de reforma do Estado e da administração pública. Segundo Arana (2003, pp. 125-126, *in* Mozzicafreddo et al.), “(o) intuito declarado da quase totalidade dos processos de reforma e modernização administrativa é conseguir uma administração pública mais eficaz, que custe menos e que pense mais no cidadão.” Há diversos modelos de governança local e de promoção da participação cívica com o intuito de estimular o ‘capital social’, representando uma importante dimensão do desenvolvimento comunitário, um recurso fundamental para promover outros benefícios sociais e individuais, como o bom funcionamento das instituições e a estabilidade dos sistemas políticos democráticos (Teles, 2008, p. 144).

Por outro lado, os modelos políticos e administrativos devem ser construídos a partir do cidadão e em função das suas necessidades coletivas e, em qualquer processo de reforma ou modernização administrativa, o proprietário da administração pública é o cidadão (Arana, 2003). Teles é concludente quando afirma que, “(...) ao contrário do capital físico ou humano, o ‘capital social’ não é propriedade de nenhum indivíduo ou instituição, sendo antes produzido no *espaço entre as pessoas* e afeta a sua capacidade de se associarem.” (Teles, 2008, p. 145) Por outro lado, “(o) paradigma da relação

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

município-sociedade local transformou-se nos últimos anos, como efeito do novo quadro jurídico-institucional do Poder Local. Do processo de desenvolvimento do país e do reforço da cidadania associado ao surgimento de novos centros de poder a nível local.” (Montalvo, 2003, p. 245) O município adquiriu protagonismo como agente da administração pública nas dinâmicas de desenvolvimento local, ampliando as suas competências e o campo de intervenção, daí resultando uma expansão da sua estrutura administrativa e de uma rede de dependências da sociedade civil e das instituições. Em contraponto, “(...) a organização municipal vem perdendo a posição de monopólio no processo de desenvolvimento da autarquia, deixou em muitos casos de marcar o ritmo da vida local e passou a ter que repartir o palco com outros atores e a conjugar com eles as suas iniciativas.” (Montalvo, 2003, p. 245) As entidades intermunicipais e certos organismos desconcentrados da administração central são exemplos mais que evidentes.

3.1. A reforma do Estado e da Administração Pública (central e local) – “menos Estado, melhor Estado”

A partir da segunda metade do século XX, surgiram mudanças na conceção política e administrativa da gestão da ‘coisa pública’. Conforme assegura Rodrigues (2011, p. 35), “foram criadas expectativas à volta do um novo *establishment* protagonizadas pela corrente modernizadora do ‘New Public Management’.” A eficiência deve ser o fio condutor daquilo que deve ser feito para melhorar o serviço público, envolvendo outros *stakeholders*. Para Canotilho (2000, p. 31), “(...) quem estiver atento à modernização da administração local, depressa verificará que a *New Public Management* coloca hoje, a nível local, interessantes e complexos problemas às lógicas das culturas do poder local.” Para Rodrigues (2011, p. 35), “(a) modernização não pode passar por uma simples retirada do Estado, nem apenas por conseguir mais eficiência a qualquer custo. (...) [e]sta reforma só se tornará exequível com a substituição do tradicional modelo de governação acompanhada por um investimento nas pessoas.”

O Estado e as autarquias locais têm vindo a investir em novas e modernas ferramentas e instrumentos de gestão, aplicando recursos provindos do desenvolvimento tecnológico e dos sistemas de comunicação e informação e promovendo a desmaterialização de procedimentos burocráticos com a produção de respostas substantivas à prestação de um serviço público (central e local) de qualidade. Nesse

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

domínio, o investimento nas pessoas e no ‘capital social’ tem evoluído ao ritmo das exigências, embora, por vezes, a especialização e formação ocorram posteriormente à adoção das medidas produzidas pelos decisores políticos. Para Canotilho (2000, p. 21), “(...) quando hoje se fala de ‘administração’, ou *modernização administrativa*, se pressupõe também a reforma do Estado. Poucas dúvidas existem sobre esta articulação ‘reformadora’: qualquer reforma da administração exige reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração.” A reforma do Estado permanece na agenda política, havendo quase unanimidade concetual sobre o princípio de uma reforma do Estado – ‘menos Estado, melhor Estado’ – numa lógica de um Estado moderno, que requer uma administração pública moderna e mais eficiente, um Estado descentralizado e desconcentrado, que delegue e atribua mais competências às autarquias locais, com a distribuição de mais meios e recursos.

As ‘tímidas’ reformas introduzidas nos últimos dez anos, em contextos peculiares – circunstância política e conjuntural, esta última por força do memorando de entendimento – assentaram numa matriz orgânica e estrutural e visaram os departamentos ministeriais e da administração pública central. Os instrumentos programa de reestruturação da administração central do Estado (PRACE) – RCM nº 124/2005, de 4 de agosto – plano de redução e melhoria da administração central do Estado (PREMAC) – aprovado na reunião do conselho de ministros, de 20 de julho de 2012 – e programa de simplificação administrativa e legislativa (SIMPLEX), incluindo o SIMPLEX autárquico, tiveram como objetivo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, inovação, racionalização e automatização, incidindo sobre a redução de recursos humanos como estratégia de equilíbrio entre custos e benefícios (Carapeto e Fonseca, 2014).

O PRACE previa a descentralização de funções para a administração local em sectores como a educação e a saúde. Segundo Caupers (2011, p. 15), do PRACE “(...) resultou uma efetiva reorganização da administração pública do Estado que, com pena nossa, não cremos que tenha sido levada suficientemente longe.” O PREMAC visou a redução permanente de despesa e a adoção de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração central. O relatório final de avaliação de resultados aponta reduções de cerca de 40% nas estruturas de nível superior da administração central e de 27% no número de cargos de dirigentes (Secretaria de Estado da

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Administração Pública, 2011, p. 2). O relatório aponta para um compromisso de eficiência no domínio do sector público, com continuidade em outras ações concretas a desenvolver no curto e médio prazo, com ênfase na reestruturação do setor empresarial do Estado, na reforma da administração local autárquica, na realização de censos, na análise detalhada do custo/benefício de todas as fundações, na reorganização dos serviços desconcentrados da administração central, e no reforço da utilização de serviços partilhados na administração pública.

O plano nacional de reformas (PNR), apresentado em abril de 2016, prevê que “(p)ara assegurar o desenvolvimento económico e o emprego é necessário criar um Estado moderno, inovador, inteligente e descentralizado.” (2016, p. 9) O documento privilegia a coesão territorial como fator crucial para a competitividade e para a qualificação do território nacional, implicando a mobilização de todos os recursos neles presentes. O PNR (2016, p. 10), dá particular enfoque à modernização do Estado, quando constata que, “(o) funcionamento do Estado português continua a registar ineficiências significativas em algumas áreas, criando restrições ao investimento, ao desenvolvimento económico e à vida dos cidadãos. (...) [É] necessário criar um Estado moderno, inovador, inteligente e descentralizado, aprofundando a democracia local e descentralizando atribuições e competências para as autarquias locais, numa lógica de subsidiariedade.”

Quanto às CCDR, o documento atribui prioridade à coerência territorial da administração desconcentrada do Estado, devendo ser reforçada a cooperação intermunicipal através das comunidades intermunicipais, dotando os municípios e as freguesias com mais competências e com um enquadramento financeiro ajustado à gestão de serviços públicos de proximidade, em áreas de políticas públicas como a educação, a saúde, a ação social, os transportes, a cultura, a proteção civil e as áreas portuárias.

No domínio da administração pública o governo apresentou um ‘novo’ SIMPLEX+, “(u)m programa do governo que visa a simplificação legislativa e administrativa, e a modernização dos serviços públicos. [c]ompromete-se a simplificar a vida das pessoas e das empresas na sua relação com o Estado e define-se como um SIMPLEX mais participado, mais co-criado, mais inovador.” (Programa SIMPLEX+, 2016, pp. 3-4)

3.2. Análise e avaliação do impacto das políticas públicas na administração central e local

Dye (1995), *cit. in* Rocha (2010, p. 51), define *'policy analysis'* como “(...) a procura de saber o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isso faz.” A primeira preocupação numa análise de políticas públicas consiste em explicar as políticas, quais as suas causas e consequências e, finalmente, desenvolver teorias gerais aplicáveis em diferentes áreas. Importa, pois, sistematizar a avaliação das propostas políticas, do desempenho dos atores, instituições e organizações públicas, e indagar sobre o conhecimento e a experiência retirados das diversas funções do Estado e outros entes públicos. A análise das políticas induz os decisores políticos a tomarem decisões, a tratarem da formação das políticas, isto é, “(...) dos problemas que chamam a atenção dos políticos e motivam uma proposta política destinada a resolver esses mesmos problemas.” (Rocha, 2010, p. 95) A génese de uma política pública pressupõe o reconhecimento de um problema, consubstanciado numa *'agenda-setting'*, processo pelo qual os problemas ganham e perdem a atenção do público e das elites.

Segundo Serrano et al. (2015, p. 105), “(a)s políticas públicas *place-based* assentam em modelos de governação territorial cujo poder de decisão é descentralizado para os atores locais, os quais concebem os seus próprios planos de ação, com base nas potencialidades e necessidades de um território.” A Equipa do Fórum das Políticas Públicas (2012, p. 258), levanta várias questões para análise quanto à eficiência e aos desafios do poder local e das entidades intermunicipais, perante a interpretação e a capacidade em darem respostas às políticas públicas locais, acompanhando as políticas públicas nacionais, em articulação com as competências próprias e as da administração central e de outras entidades, no respeito pelo princípio da subsidiariedade e da sobreposição de funções e organismos. Segundo Alves (2001), *cit. in* Fermisson e Duarte (2015, p. 243-244), “(...) a prestação dos bens públicos não se processa através do mercado, a sua implantação territorial processa-se através de critérios de planeamento.” Para Fermisson e Duarte (2015, p. 244), esses critérios deverão ser capazes de informar as decisões (públicas) de investimento que subjazem à sua operacionalização. De acordo com Caetano (2011, p. 237), “(a) modernização administrativa é um veículo fundamental para as autarquias, na medida em que responde aos desafios inerentes e potencia as oportunidades de desenvolvimento (...)” A modernização administrativa permite ganhos

efetivos, em particular nos fluxos de trabalho, no redesenho organizacional, na redução de cargas burocráticas, na melhoria da comunicação interna, no aumento da apetência e da capacidade de utilização das tecnologias, num aumento qualitativo da comunicação e do relacionamento com o cidadão e na otimização das práticas de gestão.

De facto, “(...) o sucesso na modernização nas instituições e na introdução de níveis mais elevados de qualidade na prestação de serviços depende muitas vezes do carácter ou natureza das próprias instituições.” (Pereira, 1998, p. 210) A modernização da administração pública está ligada à sociedade da informação, um instrumento na governação e na concretização das políticas públicas – ‘*e-government*’ e ‘*local e-government*’. Segundo Vidigal (2000, p. 340), “(c)abe ao Estado, como garante da equidade e promotor do bem-estar para toda a sociedade, ajustar os meios tecnológicos e encontrar os media e as firmas adequadas de apresentação aos diversos públicos que necessitam de informação clara e atempada para o exercício da cidadania e para a sustentação do desenvolvimento.”

No que se refere ao poder local, “(...) é necessária uma grande capacidade de gestão de projetos *web*, que permita identificar as necessidades dos cidadãos e das empresas, (...) pelo que o sucesso *do e-government* no poder local muito vai depender do empenho e visão estratégico do poder político.” (Simões, 2011, p. 354) Os ganhos de eficiência podem efetivar-se de duas formas: através de metodologias de *e-government* e monitorização da ideia da autarquia digital; e através da gestão territorial digitalizada do município. As tecnologias de informação constituem, em si, a principal arma no processo de modernização da administração local, dado que com a informatização e o acesso eletrónico do cidadão aos serviços públicos municipais, existe um impacto direto sobre a economia local, pois são reduzidos os custos de contexto e de impacto na estrutura administrativa e, por inerência, na eficiência. O uso destas tecnologias cria uma oportunidade para os cidadãos e toda a sociedade civil de maiores níveis de participação e interligação com o poder político local, promovendo a proximidade e o debate com as instâncias públicas locais, tornando-as democraticamente mais responsáveis nas suas decisões. Neste domínio, Amaral e Santos (2000, p. 407) são concludentes quando afirmam que “(a) adesão do Poder Local, por via das autarquias, à Sociedade da Informação é um aspeto fundamental para a sua modernização e para o aperfeiçoamento da sua relação com os municípios.” Conceitos como cidadania,

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

participação, desburocratização, descentralização e qualidade de serviços ganham uma nova dimensão.

Para Caetano (2011, p. 237), “(o) impacto traduzir-se-á essencialmente ao nível do cidadão, pois verificar-se-á uma melhoria da qualidade de serviço e melhor relacionamento dos cidadãos e empresas com a administração; os colaboradores veem uma melhoria na motivação e subsequente aumento da produtividade.” O interesse público e a qualidade em serviços públicos representam a identidade da administração pública colocada ao serviço dos cidadãos, das instituições e das empresas. De acordo com Rodrigues (2011, p. 111), “(a) noção de interesse público, embora frequentemente utilizada por políticos, politólogos, votantes e membros de grupos de pressão, é uma expressão que está longe de alcançar um consenso relativamente ao seu conteúdo”, como Downs (1962), *cit. in* Rodrigues (2011, p. 111), definiu: “(...) ações do sistema político-administrativo que mais beneficiam o conjunto da sociedade.” A qualidade dos serviços públicos relaciona-se com um conjunto de boas práticas de gestão, que não se dissocia das soluções organizacionais. A qualidade e a produtividade são dois fatores importantes que fazem parte dos programas de modernização da administração pública.

Várias teorias têm vindo a ser desenvolvidas no quadro da administração pública. O modelo da nova gestão pública (*new public management*) que, não significando novas ideias, apenas preconiza a substituição da gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial com diversas fontes de inspiração, inclinando-se para uma mesma finalidade: promover a eficiência do setor administrativo público (Rocha, 2000, *in* Rodrigues, 2011, p. 138). O modelo de gestão do valor público (*public value management*) foi desenvolvido inicialmente por Moore, como “(...) o valor criado pelas organizações públicas, através das prestações de serviços, de aplicação das leis, de regulamentos e outras atividades. (...) É a diferença entre os benefícios recebidos e os recursos que os cidadãos estão dispostos a contribuir sob a forma de impostos.” (Moore, 1995, *cit. in* Rodrigues, 2011, p. 143)

Segundo Carvalho (1999, p. 191), “(a) avaliação pode entender-se como um processo contínuo, sistemático e estruturado de análise dos recursos utilizados e dos resultados obtidos que, tendo sempre presentes os objetivos fixados, deverá contribuir para a efetivação das mudanças e ou correções adequadas, tendo em conta as insuficiências detetadas.” A avaliação dos serviços públicos deverá constituir um

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

elemento nuclear para a modernização da administração pública, isto é, o processo de avaliação deverá garantir a salvaguarda dos legítimos direitos dos cidadãos bem como da satisfação das suas necessidades e expectativas (Carvalho, 1999). De acordo com Amaral (1999, p. 211), “(a) avaliação de políticas públicas terá de incluir uma avaliação de efeitos e uma avaliação de recursos utilizados para a sua realização.” A avaliação de políticas pode fazer-se *ex-ante*, isto é, antes de começar a sua realização, ou *ex-post*, depois desta começar. Segundo Amaral, a avaliação *ex-ante* “(...) deve determinar as ações críticas, isto é, aquelas que é essencialmente realizar num horizonte temporal determinado para assegurar o êxito global da política.” A avaliação *ex-post*, “(...) que pode ser levada a efeito durante a realização da política ou depois desta se a política tiver um horizonte temporal limitado, destina-se, respetivamente, a corrigir eventuais deficiências de preparação da política e a ajudar a preparar novas decisões de política para o futuro.” (Amaral, 1999, p. 212) A avaliação poderá ter uma componente interna e uma componente externa, isto é, poderá comportar uma avaliação feita pela própria entidade responsável pela política ou por uma entidade a ela estranha.

Conclusão

A opção do autor pela apresentação desta dissertação para a obtenção do grau de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais – “O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: história, modelos e reformas” – enquadra-se em dois objetivos: no aprofundamento da experiência recolhida no exercício de cargos autárquicos; e no enriquecimento do conhecimento científico sobre o sistema político, administrativo e territorial do Estado português, particularmente ao nível da administração autárquica e do território.

Com esta dissertação, espera-se poder vir a contribuir para uma observação e avaliação sobre o que as autarquias locais representam na organização do Estado, no processo de execução das políticas públicas locais, promotoras da coesão social e territorial. Fez-se um enquadramento da evolução do poder local e abordou-se o progresso verificado nos últimos anos, particularmente após o ano de 1974. A pesquisa (literatura e produção legislativa) permitiu recensear a temática em várias perspetivas: da organização política e administrativa do Estado; do conceito e princípios da autonomia política e administrativa local; das regiões e da divisão administrativa; da organização do território; da descentralização administrativa; da democracia local; do compromisso político e administrativo dos órgãos do poder local; da reforma da administração local; da governança da ‘coisa pública’; e das políticas públicas. Perante os persistentes desafios que se colocam à organização política e administrativa do Estado, em que o tema ‘reforma estrutural’ permanece na agenda política, a dissertação pretende abrir pistas para um aprofundamento da temática, particularmente na área da administração local e das políticas públicas.

O Estado não é a única entidade pública incumbida de realizar o interesse coletivo. O desenvolvimento da dissertação permite apurar da função que compete às autarquias locais, como instrumento político e administrativo de particular relevo ao desenvolvimento do país e dos espaços territoriais. Com avanços e recuos, os diversos regimes políticos, particularmente nos últimos duzentos anos, enquadraram os municípios e as freguesias no modelo de organização do Estado, reconhecendo a importância destas estruturas políticas para o exercício das políticas públicas. A proximidade às populações e a proficiência para avaliar as necessidades locais, produzindo respostas públicas mais

ajustadas ao desenvolvimento sustentado e harmonioso, caracterizam o desempenho das autarquias locais ao longo dos anos. A crescente concentração das populações em grandes metrópoles e territórios urbanos, os avanços da ciência e da tecnologia, e a ligação em rede dos territórios, com múltiplas formas de comunicação e transporte, geraram novos paradigmas de governo dos municípios e das freguesias. Temos hoje uma administração pública mais direta e eficaz, com mais competências de intervenção nos territórios, em conexão com redes inteligentes e em partilha e intercooperação à escala metropolitana e intermunicipal. Os desafios em criatividade, inovação, conhecimento e gestão do capital humano e social representam eixos estratégicos de uma moderna administração pública local.

Os princípios da autonomia política do poder local, da descentralização administrativa e da subsidiariedade, representam o escopo da hodierna administração pública autárquica, a saber:

i. no que concerne à **autonomia política do poder local** – um dos principais vetores do funcionamento da democracia ao nível autárquico – o processo encontra-se consolidado. Os poderes ou funções de natureza política, relativos à definição do interesse público ou à tomada de decisões políticas, equivalem não a um conceito de soberania, mas a uma autonomia político-administrativa, expressa na capacidade de autocriação de preceitos e regulamentos. As autarquias locais inserem-se na estrutura vertical intermédia da organização do Estado – não são Estado – e regem-se por instrumentos legais próprios e específicos emanados da assembleia da república. A sua autonomia política resulta da capacidade dos eleitores recenseados nos círculos eleitorais locais (freguesias) em elegerem os órgãos autárquicos;

ii. a **descentralização administrativa** crescente do poder central nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais, como fenómeno da concessão de poderes ou atribuições públicas a entidades infraestatais, reforça o poder local e relega para um outro plano o eventual agendamento e o retomar do debate político sobre a criação das regiões administrativas. Um Estado capaz de avaliar os benefícios estruturais das políticas descentralizadoras é um Estado mais envolvido e solidário, que promove a coesão social e territorial. Neste domínio, apesar dos avanços legislativos expressos no reforço das atribuições e competências das autarquias locais e entidades intermunicipais, há setores fulcrais no domínio da administração das políticas públicas que merecem uma reflexão sobre a progressiva descentralização de medidas, consubstanciada na transferência de

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

mais meios e recursos para áreas como o investimento e a gestão de infraestruturas e equipamentos públicos (transportes, comunicações, energia, água, património, habitação, desporto, saúde, cultura e tempos livres), bem como nas políticas sociais locais (educação, cultura, ciência, cuidados de saúde e ação social). A proximidade do poder local aos territórios e às populações constitui o principal argumento das políticas de descentralização dos poderes centrais, exceto quando se trate de matérias da exclusiva competência do Estado unitário, como seja na soberania, na defesa, na administração interna, na segurança, na política externa, na justiça, no mar, na regulação e fiscalização de atividades económicas, financeiras ou de outra natureza;

iii. a subsidiariedade, enquadrada na autonomia política e na descentralização administrativa, representa um dos conceitos mais inovadores da organização do Estado. O Estado só deve assumir as atribuições ou as missões de outras entidades existentes no seu âmbito, desde que as mais próximas das pessoas e dos seus problemas concretos não as possam assumir e exercer melhor ou mais eficazmente. A coerência entre descentralização e subsidiariedade não se mostra tão inequívoca quanto à primeira vista é dado observar: na descentralização, o Estado desloca competências para as pessoas coletivas por ele criadas; na subsidiariedade, a deslocação é inversa, isto é, parte em última instância da própria sociedade organizada nas suas comunidades locais. A subsidiariedade não é garantia plena de descentralização, depende da avaliação que se faça sobre as necessidades coletivas e sobre os modos e os meios de as satisfazer, podendo operar no sentido da centralização.

As políticas públicas regionais e locais interligam-se no modelo de organização do território, quer seja no domínio da gestão que desenvolvem dos recursos naturais, patrimoniais e financeiros, assim como na partilha e gestão do ‘envelope financeiro’ proveniente da administração central e dos fundos estruturais comunitários. A recente reforma legislativa – reforma da administração local – ocorrida no território autárquico (freguesias) e nos diversos instrumentos legais aplicados às autarquias locais, imprimiu uma mudança de paradigma na administração das autarquias locais, que se expressa na atribuição de mais competências e inerentes responsabilidades públicas e administrativas. Todavia, ressalta à vista uma questão: será que ‘esta’ reforma das autarquias locais (parcial) corresponde aos desafios que se colocam à administração pública local em geral, perante a inevitabilidade de uma modernização intensiva e permanente que seja acompanhada de uma racionalização mais eficaz dos meios e recursos, e que promova

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

ganhos de eficiência e respostas de qualidade às legítimas aspirações das populações? A reforma dos territórios dos municípios, prevista no DVRAL e na Resolução do conselho de ministros n.º 40/2011, não teria sido uma boa medida estrutural, com ganhos de escala e com uma melhor e racional administração dos recursos, património e equipamentos (a exemplo do que aconteceu nas freguesias)?

Com esta reforma foram alterados e reforçados os modelos de operacionalização das entidades intermunicipais e das entidades do setor público local, instrumentos importantes na execução das políticas públicas, impulsionando respostas articuladas, partilhadas e de intercooperação com e entre os municípios e suas associações públicas. Todavia, as entidades intermunicipais não estão enquadradas na CRP como autarquias locais, como acontece com as regiões administrativas. O aparecimento constitucional das regiões administrativas no continente, em vez da refundação das províncias, encontra correlação com as regiões de planeamento e com a racionalização das autarquias locais. A regionalização administrativa abrange o território continental e assenta em princípios de unidade do país e de participação democrática quanto à distribuição de poderes. Como atribuições, a CRP confere às regiões administrativas a direção de serviços públicos e tarefas de participação e apoio à ação dos municípios, no respeito pela autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes, podendo elaborar planos regionais e participar na elaboração dos planos nacionais. As regiões administrativas não podem ser entendidas como mais uma estrutura burocrática da administração pública. Representam um instrumento de democratização do Estado e da sociedade, expresso no modelo de eleição dos seus órgãos, com enfoque no sistema de eleição misto (direto e indireto) da assembleia regional deliberativa. Apesar da negação popular à criação de regiões administrativas, na sequência do referendo realizado em 1999, e do aparecimento das entidades intermunicipais, as regiões administrativas continuam a subsistir nas normas constitucionais.

A questão da ‘legitimidade democrática’ destas entidades associativas permanece no debate político, já que, no processo de eleição dos seus órgãos, não se lhes aplica a lei orgânica que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, expresso no sufrágio universal, direto e secreto, pelos cidadãos eleitores residentes e recenseados nas respetivas áreas administrativas. Acresce que não se aplica às entidades intermunicipais o regime jurídico do referendo local, o estatuto do direito de oposição e, aos titulares dos

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

seus órgãos, não se aplica o estatuto dos eleitos locais. Em contraponto, as entidades intermunicipais usufruem da delegação de competências, no âmbito da descentralização administrativa vertical do Estado central, e beneficiam da delegação de competências dos municípios (de ‘baixo para cima’...), em ambas as circunstâncias com a transferência de meios e recursos. Por tudo quanto se expôs, não seria racional promover uma revisão constitucional para enquadrar estas entidades como autarquias locais, uma ‘outra versão’ das regiões administrativas, partindo das divisões administrativas que as integram nas NUTS III? Com esse enquadramento constitucional e com a aplicação dos princípios e mecanismos da ‘democracia local’, as entidades intermunicipais e os seus órgãos não passariam a ser mais transparentes e escrutinados pelos eleitores?

A modernização do Estado e a reforma orgânica e estrutural da administração pública (central e local), que casuística e conjunturalmente se vai fazendo, deverá envolver as autarquias locais, racionalizando recursos financeiros e patrimoniais, reduzindo assimetrias económicas e produtivas e promovendo o desenvolvimento sustentado do ecossistema social, ambiental e territorial. Dentro destes pressupostos de opção política e de envolvimento orgânico – de parceria, sinergia e subsidiariedade – a avaliação de impacto dos modelos e instrumentos disponibilizados e das medidas públicas executadas pelos diversos segmentos da administração pública contribuiria para uma maior responsabilização e prestação de contas dos atores políticos junto dos cidadãos contribuintes e eleitores.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Referências Bibliográficas

- Almeida, M. (2013). *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de câmara e governadores civis, 1936-2012*. Lisboa, e-book. [Em linha]. Disponível em <http://er.cies.iscte-iul.pt/sites/default/dfiles/Livro%20Presidentes%20e%20GC%202013%20MAPAlmeida.pdf>. [Consultado em 2016.05.31].
- Alves, J. (2001). *Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo*, História, Porto, III Série, vol. 11. Porto, Revista da Faculdade de Letras.
- Amaral, D. (2009). *História das Ideias Políticas*, Volume I, 7.^a ed.. Coimbra, Almedina.
- Amaral, D. (2014). *Uma Introdução à Política*. Lisboa, Bertrand Editora.
- Amaral, F. e Santos, L. (2000). Gestão Autárquica. O Poder Local e a sociedade da Informação: a presença das câmaras municipais na internet. *In: Instituto Nacional de Administração (ed.). Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Lisboa, INA, p. 407.
- Amaral, J. (1998), Avaliação de Políticas Públicas. *In: Instituto Nacional de Administração (ed.). Avaliação da Administração Pública*. Lisboa, INA, p. 211.
- Arana, J. (2003). O Quadro das Reformas Administrativas. *In: Mozzicafreddo, J. e Gomes, J. e Batista, J. (eds). Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras. Celta Editora, pp. 145-146.
- Assembleia da República (2012). *Constituição da República Portuguesa*, 7.^a Revisão, Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto. Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República.
- Bento, V. (2004). *Os Estados Nacionais e a Economia Global*. Coimbra, Almedina.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto, SPI-Sociedade Portuguesa de Inovação. [Em linha]. Disponível em <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf>. [Consultado em 2016.06.22].
- Caetano, M. (1956). Manuel de Direito Administrativo. *In: Pereira e Luis (eds). Autarquias Locais. Suas atribuições e Competência dos respetivos órgãos*. Lisboa, Rei dos Livros, p. 145.
- Caetano, M. (1973). *Manuel de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.^o ed.. Lisboa, Coimbra Editora.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

- Caetano, M. (1992). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I. Coimbra, Almedina.
- Caetano, M. (2011). Plataforma Web na interacção administração pública / cidadão. O caso do município do Cadaval. In: Mozzicafreddo, J. e Gomes, J. (eds). *Projectos de Inovação na função pública*. Lisboa, Editora Mundos Sociais, p. 237.
- Canotilho, J. (2000). Paradigmas do Estado e Paradigma da Administração Pública. In: Instituto Nacional de Administração (ed.). *Moderna Gestão Pública: dos meios aos Resultados*. Lisboa, INA, p. 31.
- Canotilho, J. e Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa, anotada*, 4.^a ed. Revista. Coimbra, Coimbra Editora.
- Carapeto, C. e Fonseca, F. (2014). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, 3.^a ed.. Lisboa, Edições Sílabo.
- Carvalho, P. (2012). *Ordenamento Territorial e Desenvolvimento*. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Carvalho, R. (1999). Avaliação de serviços públicos. In: Instituto Nacional de Administração (ed.). *A Avaliação na Administração Pública*. Lisboa, INA, pp. 191-196.
- Caupers, J. (2011). *O Estado Gordo*. Lisboa, Âncora Editora.
- Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território (1998). *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Costa, F. (2013). *Salve-se (d) o Poder Local. Breve história dos municípios, caminhos e soluções para evitar a falência*. Lisboa, Alétheia Editores.
- Covas, A. (1997). *Integração Europeia, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado-Nacional*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- Covas, A. (2011). Prefácio. In: Madeira, M. (ed.). *A governança municipal. Os desafios da gestão local nas modernas democracias*. Lisboa, Edições Colibri, p. 17.
- Duran, P. (1999). Action Publique, action conjointe, in Duran P.. Penser l’action publique. Paris, Maison des Sciences de l’Homme. In: Ruivo, F. e Francisco, D. e Gomes, C. (eds). *O Poder Local Português e a Construção Europeia. O Estado Labiríntico Revisitado*. Coimbra, Almedina, p. 179.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*, 8.^a ed., Englewood cliffs, NJ: Prentice Hall.
In: Rocha, J. (ed.). Gestão do Processo Político e Políticas Públicas. Lisboa, Escolar Editora, p. 51.
- Equipa do Fórum das Políticas Públicas (2012). *Políticas Públicas Locais*. *In: Rodrigues, M. e Silva, P. (eds). Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa, INCM | ISCTE-IUL pp. 253-258.
- Fermisson, J. e Duarte, N (2015). *As políticas públicas de provisão de serviços coletivos e a sua (in)aplicabilidade em territórios de baixa densidade: contributo para um novo modelo de atuação*. *In: Neto, P. e Serran, M. (eds). Políticas Públicas, Economia e Sociedade. Contributos para a definição de políticas no período de 2014-2020*. Alcochete, Smartbook, p. 244.
- Fernandes, A. (1997). *Poder Local e Poder Regional*. Porto, Brasília Editora.
- Fernandes, J. (1993). *Métodos e Regras para a elaboração de trabalhos académicos*. Porto, Porto Editora.
- Folque, A. (2004). *Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Fontes, J. (2008). *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública – Teoria Geral e Instrumentos de Fiscalização*, 2.^a ed. at.. Coimbra. Coimbra Editora.
- Fórum 2000 (1998). *Gestão por Objetivos na Administração Pública*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Freire, A. (2012). *O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: Continuidades e Roturas*. Coimbra, Almedina.
- Gaio, C. (1995). *Guia do Eleito Local, Freguesia*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Coordenação da Região Norte. Porto, Edições Asa.
- Gomes, C. e Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I. Coimbra, Coimbra Editora.
- Gonçalves, F., *et alli.* (2013). *As Autarquias Locais e as suas leis*. Lisboa, Rei dos Livros.
- Herculano, A. (1858). *Carta aos Eleitores do Círculo de Sintra*. Lisboa.
- Instituto Nacional de Administração (1998). *Avaliação na Administração Pública*. Lisboa, INA.
- Instituto Nacional de Administração (2000). *Moderna gestão pública, dos meios aos resultados*. Lisboa, INA.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

- Instituto Nacional de Estatística (2015). *Novas Unidades Territoriais para fins Estatísticos*. Lisboa, INE.
- Madeira, M. (2011). *A Governança Municipal, os desafios da gestão local nas modernas democracias*. Lisboa, Edições Colibri.
- Magalhães, R. (2009). *Manual de Procedimento Administrativo para Freguesias*. Coimbra, Almedina.
- Martelo, B. (2014). *Descalça Vai Para A Fonte – A Ersar no Caminho da Autonomia Local*. Coimbra, Publicações CEDIPRE. [Em Linha]. Disponível em http://www.fd.uc.pt/cedipre/publicacoes/online/public_23.pdf. [Consultado em 2016.05.26].
- Martins, A. (2000). Por uma administração pública ao serviço dos cidadãos. In: Instituto Nacional de Administração (ed.). *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Lisboa, INA, p. 14.
- Miranda, J. (1997). *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.^a ed.. Coimbra, Almedina.
- Miranda, J. (1997). *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.^a ed.. In: Rebelo, M. (ed.). *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra, Almedina, p. 178.
- Montalvo, A. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra, Almedina.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value-Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press. In: Rodrigues, C (ed.). *Governança de Organismos Políticos em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Mangualde, Edições Pedagogo, p. 143.
- Moreira, J. (2000). Ética e Administração Pública. Instituto Nacional de Administração (ed.). *Moderna Gestão Pública, dos meios aos resultados*. Lisboa, INA, p. 369.
- Moreira, J., Jalali, C., Alves, A. (2008). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública*. Coimbra, Almedina.
- Mozzicafreddo, J. e Gomes, J. e Batista, J. (2003). *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras. Celta Editora
- Mozzicafreddo, J. e Gomes, J. (2011). *Projetos de Inovação na Gestão Pública*. Lisboa, Editora Mundos Sociais, CIES|ISCTE-IUL.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

- Neto, A. (1910). *A questão administrativa (o municipalismo em Portugal)*. Lisboa, Antigas Livrarias Bertrand.
- Neto, P. e Serrano, M. (2015). *Políticas Públicas, Economia e Sociedade. Contributos para a definição de políticas no período de 2014-2020*. Alcochete, Nexo Literário (Smart Book).
- Novais, J. (2007) *Semipresidencialismo*, Vol. I. Coimbra, Almedina.
- Oliveira, A. (2013). *O Direito das Autarquias Locais*, 2.^a edição. Coimbra, Coimbra Editora.
- Oliveira, F. (2009). *Portugal: Território e Ordenamento*. Coimbra, Almedina.
- Otero, P. (2011). *Legalidade e Administração Pública*. Coimbra, Almedina.
- Palmer, T. (2008). Globalização e Governança. In: Moreira et al (eds). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra, Almedina, p. 82.
- Pereira, A. (1998). A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional. In: Instituto Nacional de Administração (ed.). *Gestão por Objectivos na Administração Pública*. Lisboa, ISCSP, p. 210.
- Pereira, M. (2009). *Mouzinho da Silveira, Pensamento e Ação Política*. Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República e Texto Editores.
- Pereira, M. e Luís, J. (1986). *Autarquias Locais. Suas atribuições e Competência dos respetivos órgãos*. Lisboa, Rei dos Livros.
- Pimpão, A. (2015). A Modernização do Estado e as Autarquias Locais. In: Neto, P. e Serrano, M. (eds). *Políticas Públicas, Economia e Sociedade. Contributos para a definição de políticas no período de 2014-2020*. Alcochete, Smartbook, p. 8.
- Rebello, M. (2007). *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra. Almedina.
- Ribeiro, J. (2011). *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a ed.. Coimbra, Coimbra Editora.
- Ricardo, J. (2013). *Manuel do Autarca – Volume I*. Porto, Vida Económica-Editorial.
- Rocha, J. (2000). Gestão Pública e Modernização Administrativa. In: Rodrigues, C. (ed.). *Governança das Organizações Públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciadores*. Mangualde, Edições Pedagogo, p. 138.
- Rocha, J. (2005), *Regionalização no Âmbito da Gestão Autárquica*. Coimbra, Almedina

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

- Rocha, J. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa, Escolar Editora.
- Rocha, J., Gomes, N. e Silva, H. (2012). *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Rodrigues, L. (2000). Gestão e Reforma Administrativa. In: Instituto Nacional de Administração (ed.). *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Lisboa, INA, p. 318.
- Rodrigues, C. (2011). *Governança de Organizações Públicas em Portugal, a emergência de modelos diferenciados*. Mangualde, Edições Pedagogo.
- Rodrigues, M. e Silva, P. (2012), *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa, Lisboa, INCM | ISCTE-IUL.
- Ruivo, F., Francisco, D. e Gomes, C. (2011). *O Poder Local Português e a Construção Europeia - o estado labiríntico revisitado*. Coimbra, Almedina.
- Sá, L., Serrano, A. e Branco, D. (1998). *As Regiões Administrativas, Democracia e Desenvolvimento*. Lisboa, Editorial Caminho.
- Seara, F., Prazeres, H. e Gomes, P. (2013). *Revolução Autárquica*. Lisboa, Bnomics.
- Silva, M. e Alves, D. (2010). *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. Lisboa, Rei dos Livros.
- Simões, A. (2011). E-Government: caso de estudo aos municípios de Leiria. In: Mozzicafreddo, J. e Gomes, J. (eds). *Projectos de Inovação na função pública*. Lisboa, Editora Mundos Sociais, p. 354.
- Smith, G. (2000). Cidadania e novos poderes numa sociedade global. In: Moreira et al (eds). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública*. Coimbra, Almedina, p. 191.
- Stoker, G. (2008). Gestão do Valor Público: A Administração Pública orientada pela missão. In: Moreira et al. (eds). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública*. Coimbra, Almedina.
- Teles, F. (2008). Autarquias no fio da navalha: Governança Local e as estratégias de reforço de Capital Social. In: Moreira, J., Jalali, C. e Alves, A. (eds). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública*. Coimbra, Almedina, pp. 144-145.
- Tocqueville, A. (2008). *De la Démocratie en Amérique*. Lisboa, Relógio d'Água Editores.
- Valles, E. (2006). *Guia do Autarca*, 3.^a ed.. Coimbra, Almedina.

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Vidigal, L. (2000). Manifesto contra a burocracia eletrónica: novas tecnologias para uma nova reforma do Estado. *In*: Instituto Nacional de Administração (Ed.). *Moderna Gestão Pública, dos meios aos resultados*. Lisboa, INA, p. 340.

World Bank. [Em linha]. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>. [Consultado em 2016.09.15].

Locais na internet

Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). [Em linha]. Disponível em <http://www.anmp.pt/index.php/municipios/comunidades-intermunicipais-e-areas-metropolitanas>. [consultado em 2016.09.22].

Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores (AMRAA). [Em linha]. Disponível em <http://www.amraa.pt/amraa.php>. [Consultado em 2016.09.22].

Associação Nacional de Municípios da Região Autónoma da Madeira (ANMRAM). [Em linha]. Disponível em <http://www.amram.pt/>. Consultado em 2016.09.22].

Comissão Nacional de Eleições. Declaração n.º 1/99, de 11/01/1999. [Em linha]. Disponível em <https://dre.pt/application/file/181373>. [Consultado em 2016.06.10].

Comissão Nacional de Eleições. Resultados do Referendo às Divisões Administrativas, de 8 de novembro de 1998. [Em linha]. Disponível em <http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=08&mes=11&ano=1998&eleicao=re2a> [Consultado em 2016.05.12].

Conselho Superior de Estatística. Código da Divisão Administrativa, 86.ª Deliberação de 17 de fevereiro de 1995. [Em linha]. Disponível em http://www.dgpj.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/metainformacao/nomenclaturas-da-justica/codigo-da-divisao/downloadFile/file/Codigo_da_Divisao_Administrativa.pdf?nocache=1252486189.18. [Consultado em 2016.06.22].

Direção Geral das Autarquias Locais. Portal Autárquico. [Em linha]. Disponível em <http://www.portalautarquico.pt/>. [Consultado em 2016.09.22].

Direção Geral das Autarquias Locais. Livro Branco do Setor Empresarial Local e Documento Técnico. [Em linha]. Disponível em

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

<http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/atividade-empresarial-local/>. [Consultado em 2016.09.22].

Governo de Portugal. Direção Geral do Orçamento. [Em linha]. Disponível em <http://www.dgo.pt/legislacao/Paginas/default.aspx>. [Consultado em 2016.09.26].

Governo de Portugal. Documento Verde da Reforma da Administração Local de 2011. [Em linha]. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf. [Consultado em 2016.07.12].

Governo de Portugal. Programa do XIX Governo Constitucional. [Em linha]. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf. [Consultado em 2016.08.15].

Governo de Portugal. Plano Nacional de Reformas. [Em linha]. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/19058366/20160421-pnr.pdf>. [Consultado em 2016.09.22].

Governo de Portugal. SIMPLEX+. [Em linha]. Disponível em <https://www.simplex.gov.pt/>. [Consultado em 2016.10.22].

Governo de Portugal (2016). Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa. Orçamento Participativo. [Em linha]. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/20567743/20160718-mapm-orcamento-participativo.pdf>. [Consultado em 2016.10.24].

Instituto Nacional de Estatística. Novas Unidades Territoriais para Fins Estatísticos. [Em linha]. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOEspub_boui=230205992&PUBLICACOEsmodo=2. [Consultado em 2016.07.22].

Prodata. Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos. [Em linha] <http://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS>. [Consultado em 2016.09.02].

Secretaria de Estado da Administração Pública. Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado. [Em linha]. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/782284/20121128-PREMAC-Balanco-Final.pdf>. [Consultado em 2016.09.30].

“O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente”

Tribunal Constitucional. Acórdão n.º 480/2013. [Em linha]. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>. [Consultado em 2016.09.15].

Tribunal Constitucional. Acórdão 499/2013, de 6 de setembro, limitação de mandatos autárquicos. [Em linha]. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/home.html>. [Consultado em 2016.09.22].

União Europeia, Infoeuropa Eurocid. Memorando de Entendimento com a Troika. [Em linha]. Disponível em https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-ULL&service_type=MEDIA. [Consultado em 2016.18.12].